

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 30. november 2020

Sag 115/2019

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Lotte Lundin)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Horsens den 7. maj 2015 (2476/2013) og af Vestre Landsrets 1. afdeling den 15. maj 2019 (S-1077-15).

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Henrik Waaben, Lars Hjortnæs, Kurt Rasmussen, Lars Apostoli, Anne Louise Bormann og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Dommen er anket af anklagemyndigheden med påstand om domfældelse efter tiltalen.

T har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Af et notat af 26. februar 2020 fra Beskæftigelsesministeriet fremgår, at beskæftigelsesministeren – på baggrund af en beslutning fra Rigsadvokaten om at sætte alle verserende sager om overtrædelse af anmeldelsespligten i bero, indtil retstilstanden var afklaret – besluttede at ændre bekendtgørelsen om Register over Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret). Den nye bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 627 af 24. juni 2019) indebærer, at der ikke længere er generel offentlig adgang til oplysningen om, hvor den udenlandske virksomhed arbejder (sted

for levering af tjenesteydelsen). Af bekendtgørelsens § 12, stk. 6, fremgår, at arbejdsmarkedets parter fortsat skal have adgang til denne oplysning.

Erhvervsstyrelsen har i et notat af 2. marts 2020 om anmeldelse af oplysninger i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret) i årene 2012 og 2013 anført bl.a.:

”Erhvervsstyrelsen kan oplyse, at anmeldelse af oplysninger i registret januar 2012 samt februar og marts 2013 foregik i en online selvbetjeningsløsning, i dagligtale kaldt RUT2, som blev idriftsat i januar 2011.

Selvbetjeningsløsningen eller RUT2løsningen kunne findes og anvendes på Virk, og registrering af oplysninger i løsningen krævede, at brugeren var logget ind enten via Nem-ID eller via brugernavn og adgangskode. Anmeldelse af tjenesteydelser kunne foretages på følgende sprog: dansk, engelsk, polsk og tysk.

...

For at anmelde en tjenesteydelse, skulle anmelder gennemgå 6 trin, som bestod af:

...

3) Trin 3 ”Arbejdssted”, hvor oplysninger om et eller flere arbejdssteder hvor tjenesteydelsen udføres skulle angives ... Et arbejdssted skulle have angivet et navn i feltet ”Arbejdssteder i Danmark”, som var typisk navnet på hvervgiver. Derudover skulle en dansk adresse angives. Til sidst skulle anmelderen angive start- og slutdato for hvornår arbejdet udføres på arbejdsstedet, og antal af personer, der skulle udføre arbejde i det angivne tidspunkt. Processen skulle gentages, hvis anmelderen skulle anmelde flere arbejdssteder.

...

Angivelse af arbejdsstedets adresser

I forbindelse med anmeldelse af en tjenesteydelse, skulle der angives oplysninger om et arbejdssted. Anmeldelse af en tjenesteydelse kunne ikke gennemføres og godkendes, hvis arbejdssteds adresse ikke var angivet. Den angivne arbejdsstedsadresse frem til primo 2014 blev ikke valideret, og anmelderen kunne angive en ikke dansk adresse eller andet tekst, som slet ikke var en adresse.

Tidsestimat for gennemførelse af en anmeldelse i RUT

...

Erhvervsstyrelsen kan alene give et groft estimat på, hvor lang tid har det taget en anmelder at anmelde førstegangsanmeldelse, en nye anmeldelse, hvor f.eks. virksomheds stamdata allerede er angivet i løsningen samt anmelde ændringer af person- og arbejdsstedsperioder.

Tidsestimat for førstegangsanmeldelse

Erhvervsstyrelsen estimerer, at det vil tage en anmelder 15-20 minutter for at gennemføre førstegangsanmeldelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 4 perso-

ner skal angives. Anmeldelse af en tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 22 personer skal angives, estimeres til at tage omkring 50 minutter.

...

Tidsestimat for en ny anmeldelse

Tilbage i 2012 og 2013 var det muligt for en anmelder at angive oplysninger om virksomheder, personer og arbejdssteder før anmeldelse af selve tjenesteydelser. Disse oplysninger var gemt i såkaldt stamdatabibliotek og kunne genbruges (vælges fra drop-down menu) i forbindelse med anmeldelse af en tjenesteydelse.

Erhvervsstyrelsen estimerer at anmeldelse af en ny tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 4 personer genbruges fra stambiblioteket, og hvor der alene skal angives periode for tjenesteydelse, et arbejdssted og 4 personperioder, vil det for en anmelder tage maksimum 10 minutter. En anmeldelse af en ny tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 22 personer genbruges fra stambiblioteket, og hvor der alene angives periode for tjenesteydelse, et arbejdssted og 22 personperioder, skønnes til at tage omkring 30 minutter.

Ændring af periode for arbejdssted og/eller personer

Erhvervsstyrelsen estimerer at ændring af en tjenesteydelse, hvor der alene foretages ændring af en anmeldt arbejdsstedsperiode og en anmeldt personperiode, vil tage omkring 2 minutter.”

Anbringender

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at anmeldelses- og offentliggørelsesordningen i den dagældende udstationeringslovs § 7 a og § 7 c ikke er i strid med artikel 56, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Det tiltalte selskab kan derfor straffes for de skete overtrædelser af den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5.

For at RUT-registret kan få et indhold, der kan bruges til myndighedernes og arbejdsmarkedets parter kontrol, er det nødvendigt, at udenlandske tjenesteydere anmelder alle de oplysninger, der er nævnt i den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5. Denne anmeldelsespligt, der, som parterne er enige om, er begrundet i tvingende almene hensyn og er egnet til at opfylde formålet med RUT-registret, går ikke videre, end hvad der er nødvendigt.

Offentliggørelse af anmeldte oplysninger om tjenesteyderens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, kontaktperson for virksomheden og virksomhedens branchekode går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret. Dette gælder også offentliggørelse af oplysninger om stedet for levering af tjenesteydelsen.

Danmark skal efter udstationeringsdirektivet sikre, at konkurrencen er fair – både for udenlandske tjenesteydere og for deres danske konkurrenter – og at udstationerede arbejdstagere får løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark.

RUT-registret kan ikke sammenlignes med CVR-registret. Forudsætningerne for en virksomhed, der er fast etableret i Danmark, og en udenlandsk tjenesteyder, der udstationerer arbejdstagere på et midlertidigt arbejdssted i Danmark, er objektivt forskellige. Virksomheder, der er fast etableret i Danmark, har et fast forretningssted, hvor de kan opsøges for den relevante kontrol, herunder af arbejdsmarkedets parter. Udenlandske tjenesteydere, der udstationerer arbejdstagere i Danmark, kan alene mødes med tilsvarende kontrolforanstaltninger på det midlertidige arbejdssted i Danmark. Oplysningen om det enkelte arbejdssted, hvor der udføres tjenesteydelser, er derfor helt nødvendig for en effektiv kontrol for at sikre fair konkurrence og de udstationerede arbejdstageres vilkår. Det vil ikke være tilstrækkeligt blot at kunne se, at den udenlandske tjenesteyder har anmeldt, at vedkommende udfører aktiviteter et eller andet sted i Danmark.

Udstationeringslovens § 7 d, hvorefter hvervgiveren under strafansvar, jf. § 10 a, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4, forpligtes til at underrette Arbejdstilsynet om en udenlandsk tjenesteyders manglende, mangelfulde eller urigtige anmeldelse til RUT-registret, giver hvervgiveren en interesse i at kunne undersøge, om tjenesteydelsen er korrekt anmeldt til RUT-registret.

Hvis tjenesteydelsen leveres i underkontrahentforhold, vil også underkontrahenten have en interesse i at kunne undersøge, om der er sket korrekt anmeldelse til RUT-registret. Enten for at undgå kædeansvar eller for at undgå negative følger for den pågældendes forretning.

De udstationerede arbejdstagere kan ligeledes have en interesse i at kunne kontrollere, om den udenlandske tjenesteyder har foretaget anmeldelse til RUT-registret. Arbejdstagerne, der eventuelt kan være uorganiserede, har en interesse i at kunne få vished for, at de lokale myndigheder via kontrol har mulighed for at varetage arbejdstagernes forhold i relation til f.eks. et sundt og sikkert arbejdsmiljø, og at arbejdsmarkedets parter kan kontrollere, at deres ansættelsesvilkår ikke er ringere end tilsvarende danske arbejdstageres.

Danske konkurrenter til den udenlandske tjenesteyder kan have en interesse i at kunne undersøge i RUT-registret, om en udenlandsk tjenesteyder har foretaget den påkrævede anmeldelse, så tjenesteyderen ikke opnår en konkurrencefordel over for sine danske konkurrenter ved ikke at blive udsat for kontrol. Det er ikke sandsynligt, at en dansk konkurrent herved vil få en uforholdsmæssig konkurrencefordel. Det er endvidere begrænset, hvilken konkurrencemæssig ulempe der er forbundet med den blotte oplysning om, at en virksomhed leverer ydelser på en bestemt adresse, også selv om adressen antageligvis som regel kan knyttes til en bestemt kunde, der er hjemmehørende på adressen. Der gives således ikke adgang til følsomme oplysninger, og de oplysninger, som kan findes i RUT-registret, angår ikke tjenesteyderens historiske eller fremtidige aktiviteter i Danmark. Det er efter den nugældende udstationeringsbekendtgørelses § 12, stk. 2, og abonnementsvilkårene for dataudtræk fra RUT-registret ikke tilladt at benytte metoder til automatisk indeksering og opslag. Oplysninger om leveringsstedet for tjenesteydelsen har ingen værdi, uden at den danske virksomhed foretager en omfattende analyse af tendenser og kundegrupper for måske at kunne forudse, om den udenlandske tjenesteyder vil kunne være en konkurrent et givet sted. Kommissionen har da heller ikke fundet anledning til at sætte spørgsmålstegn ved den danske ordning.

Også andre private, herunder borgere, vil ved offentlig adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen kunne bidrage til effektiv kontrol.

Det vil – i modsætning til offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter – ikke være muligt på forhånd at definere gruppen af øvrige interessenter, som skal gives adgang til RUT-registret.

Ved bødefastsættelsen må der lægges vægt på, at der er tale om fire overtrædelser. Den samlede bøde bør efter princippet om absolut kumulation fastsættes til ikke under 40.000 kr. Sagsbehandlingstiden giver ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at nedsætte bøden under henvisning til straffelovens § 82, nr. 13.

Hvis Højesteret måtte finde, at den dagældende udstationeringslovs § 7 c, stk. 1, går videre end nødvendigt, for så vidt angår oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen, bør det ikke føre til, at det tiltalte selskab frifindes. Selskabet har stadigvæk overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, ved ikke rettidigt at have givet de oplysninger, som

var nødvendige for en effektiv kontrol, og som lovligt kunne afkræves selskabet. Underkendelse af en del af § 7 c, stk. 1, som udmøntet ved udstationeringsbekendtgørelsen, kan eventuelt tillægges betydning ved fastsættelsen af bødens størrelse.

T har anført navnlig, at anmeldelsespligten efter den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5, medfører en uforholdsmæssig administrativ byrde for udenlandske tjenesteydere og således er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Tjenesteydere, der var hjemmehørende i Danmark, skulle anmelde oplysninger om virksomheden i CVR-registret på virksomhedsniveau, mens tjenesteydere, der ikke var hjemmehørende i Danmark, skulle anmelde oplysninger om virksomhedens projekter i Danmark i RUT-registret på projektniveau. T udførte årligt ca. 100 projekter i Danmark og skulle dermed årligt som minimum foretage 100 anmeldelser til RUT-registret. Herudover skulle der foretages anmeldelse, hver gang de allerede anmeldte oplysninger blev ændret. Selskabets forpligtelse til at foretage anmeldelse til RUT-registret var således udtryk for en uforholdsmæssig byrde.

Formålet med RUT-registret kunne være opnået ved en mindre omfattende anmeldelsespligt, f.eks. at udenlandske tjenesteydere forud for påbegyndelsen af levering af tjenesteydelser alene skulle anmelde den forventede dato for start- og sluttidspunktet for projektet, stedet for levering af ydelsen og kontaktoplysninger til den projektansvarlige. Dette understøttes af praksis fra EU-Domstolen, Kommissionens meddelelse fra 2006 og håndhævelsesdirektivet.

Offentliggørelse af anmeldte oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, stedet for levering af tjenesteydelsen, kontaktperson for virksomheden i Danmark og virksomhedens branchekode, jf. den dagældende § 7 c, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 3-5, går videre end nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret. Offentliggørelsen er derfor også i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Offentliggørelsen medførte en konkurrenceforvridning til skade for udenlandske tjenesteydere, idet oplysningerne var tilgængelige for enhver, herunder den udenlandske tjenesteyders konkurrenter. Hverken Kommissionens meddelelse fra 2006 eller håndhævelsesdirektivet omtaler offentliggørelse af anmeldte oplysninger. Håndhævelsesdirektivet har i øvrigt ingen

betydning for denne sag, da det er gennemført i Danmark efter gerningstidspunkterne. Det er ikke korrekt, når det i lovforslaget fra 2010 om ændring af udstationeringsloven er anført, at Kommissionen har bekræftet, at der kan gives offentlig adgang til oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen.

Formålet med RUT-registret kunne være opnået ved at gøre de oplysninger, som er nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1, tilgængelige alene for offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Denne fremgangsmåde var (og er) valgt i de øvrige EU-medlemsstater, der har tilsvarende registre, herunder i de øvrige skandinaviske lande, der har arbejdsmarkedsmodeller svarende til den danske.

Den almindelige offentliggørelse af oplysningerne var ikke proportional, idet hvervgivere, underkontrahenter, arbejdstagere, konkurrenter og andre private ikke havde en beskyttelsesværdig interesse i at kunne få adgang til oplysninger i forbindelse med projekter, hvor en udenlandsk tjenesteyder udførte arbejde for en hvervgiver. Formålet med RUT-registret var (og er) ikke at give disse grupper adgang til at kontrollere, hvorvidt udenlandske tjenesteydere overholder dansk lovgivning eller aftalemæssige forpligtelser. Et sådant formål ligger heller ikke inden for rammerne af udstationeringsdirektivet eller håndhævelsesdirektivet.

Hvad angår hvervgivere var offentliggørelsen ikke nødvendig, idet en hvervgiver i sin kontrakt med sin udenlandske kontraktpart kunne stille og erfaringsmæssigt meget ofte stiller krav om at få adgang til de oplysninger, der offentliggøres i RUT-registret. Derimod medførte den almindelige offentliggørelse, at danske hvervgivere, der benyttede sig af udenlandske tjenesteydere, blev påført en konkurrenceulempe i forhold til danske hvervgivere, der kun benyttede sig af danske tjenesteydere.

Den tidsmæssige begrænsning af offentliggørelsen kan ikke anvendes som argument for, at offentliggørelsen var nødvendig for at opnå formålet med RUT-registret. Hertil kommer, at der kunne tegnes et abonnement hos Erhvervsstyrelsen, hvorefter virksomheder dagligt til internt brug og dermed lovligt kunne modtage orienteringer om anmeldelse af oplysninger i RUT-registret, jf. § 13, stk. 3, i den dagældende bekendtgørelse. Dette medførte, uanset tidsperioden for offentliggørelsen, at f.eks. konkurrenter lovligt kunne få detaljeret kendskab til udenlandske tjenesteydere, herunder kendskab til disses aktiviteter i Danmark, omfanget af

aktiviteterne, arbejdets art og leveringsstedet, og at de løbende kunne skabe historiske registre ved at gemme de modtagne oplysninger. Konkurrenter ville derfor også forholdsvis nemt kunne få adgang til oplysninger om hvervgiver, hvilket udgør en forretningshemmelighed. Hvis dette sammenholdes med, at det ikke er usædvanligt, at leveringen af tjenesteydelser er af langvarig karakter, kan det lægges til grund, at offentliggørelsen pålagde udenlandske tjenesteydere en ulempe på trods af den tidsmæssige begrænsning af den almindelige offentliggørelse.

Hvis Højesteret måtte finde, at RUT-registret ikke er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1, og selskabet dermed skal dømmes for at have overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1 og 5, bør straffen bortfalde eller nedsættes væsentligt på grund af den lange sagsbehandlingstid, jf. straffelovens § 83 og § 82, nr. 13.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens problemstilling

Ved landsrettens dom er det fastslået, at det tiltalte polske selskab T i tre tilfælde ikke rettidigt indgav anmeldelse til Register over Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret) om, at selskabet leverede tjenesteydelser i Danmark, og at selskabet i et tilfælde ikke rettidigt anmeldte til RUT-registret, at datoen for afslutningen af den pågældende tjenesteydelse lå senere end den tidligere anmeldte dato.

Sagen angår, om T kan straffes for herved at have overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 10 c, jf. § 7 a, stk. 1 og 5. Spørgsmålet er, om anmeldelsespligten og den offentlige adgang til nogle af oplysningerne i RUT-registret, som følger af den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1 og 5, og § 7 c, stk. 1, er i strid med Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 56, stk. 1, om fri udveksling af tjenesteydelser inden for EU.

Højesteret finder – som parterne også er enige om – at anmeldelsesordningen efter de dagældende bestemmelser i § 7 a og § 7 c indebærer restriktioner af den fri udveksling af tjenesteydelser, at de hensyn, der forfølges med § 7 a og § 7 c, er tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktionerne, og at ordningen i § 7 a og § 7 c er egnet til at sikre, at myndigheder-

ne og arbejdsmarkedets parter kan føre en effektiv og målrettet kontrol med, at udenlandske tjenesteydere, der udstationerer lønmodtagere her i landet, lever op til danske regler og vilkår på arbejdsmarkedet. Der kan herved henvises til bl.a. EU-Domstolens dom af 3. december 2014 i sag C-315/13 (De Clercq), præmis 53, 65-66 og 69.

Spørgsmålet er herefter, om ordningen i § 7 a og § 7 c går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret.

Anmeldelsespligten efter den dagældende § 7 a

Efter den dagældende § 7 a, stk. 1, skulle udenlandske virksomheder, der udstationerer lønmodtagere i Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser, anmelde oplysninger til RUT-registret om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger (nr. 1), dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen (nr. 2), sted for levering af tjenesteydelsen (nr. 3), virksomhedens kontaktperson i Danmark (nr. 4), branchekode (nr. 5) samt identiteten af de udstationerede lønmodtagere og udstationeringsperiodens varighed (nr. 6). Oplysningerne skulle anmeldes senest samtidig med, at leveringen af tjenesteydelsen i Danmark blev påbegyndt, og ændringer vedrørende oplysningerne skulle anmeldes senest 8 dage efter ændringen, jf. § 7 a, stk. 5.

Højesteret tiltræder af de grunde, som er anført af landsretten, at en udenlandsk tjenesteyders anmeldelsespligt efter § 7 a, stk. 1 og 5, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med RUT-registret. Det tiltrædes således, at de oplysninger, som skulle anmeldes efter § 7 a, stk. 1 og 5, hver især er nødvendige for, at der kunne foretages effektiv og målrettet kontrol med udenlandske tjenesteyderes overholdelse af danske regler og vilkår. Dette resultat har som anført i forarbejderne til den dagældende § 7 a også støtte i Kommissionens meddelelse af 4. april 2006 med retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (KOM(2006) 159 endelig).

Offentlig adgang efter den dagældende § 7 c, stk. 1

T har anført, at offentliggørelse af anmeldte oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, stedet for levering af tjenesteydelsen, kontaktperson for virksomheden i Danmark og virksomhedens branchekode, jf. den dagældende udstatione-

ringslovs § 7 c, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 3-5, går videre end nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret.

De nærmere regler for adgang til og brug af data fra RUT-registret var fastsat i den dagældende bekendtgørelse nr. 1619 af 15. december 2010. Af bekendtgørelsen fulgte bl.a., at de ovennævnte oplysninger var offentligt tilgængelige på en hjemmeside, og at videregivelse omfattede oplysninger om enkelte enheder eller om samtlige enheder, som var optaget i RUT-registret. Oplysningerne blev ved abonnementsordning stillet til rådighed på en server og ved enkeltudtræk via mail, jf. bekendtgørelsens § 12 og § 13.

Det fremgår af lovforarbejderne, at offentliggørelsen af de nævnte oplysninger bl.a. skal tilgodese arbejdsmarkedets parter muligheder for at sikre de udstationerede medarbejdere løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark. Som anført af landsretten er der i forarbejderne ikke nærmere redegjort for behovet for, at også andre (end de kontrollerende myndigheder og arbejdsmarkedets parter) har adgang til de nævnte oplysninger.

Højesteret tiltræder, at det, henset til det danske arbejdsmarkeds særlige konstruktion, hvorefter det er arbejdsmarkedets parter, der forhandler og kontrollerer løn- og arbejdsvilkår, er nødvendigt, at også arbejdsmarkedets parter har adgang til oplysningerne nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1. Dette er heller ikke bestridt af T.

Spørgsmålet er herefter, om det er for vidtgående i forhold til det formål, som forfølges med RUT-registret, at der er adgang for enhver til oplysningerne nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1.

Hvad angår oplysningerne om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, kontaktperson i Danmark og branchekode finder Højesteret, at den offentlige adgang – i det omfang dette element i RUT-ordningen udgør en restriktion – ikke kan anses for at gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet. Højesteret lægger herved vægt på karakteren af oplysningerne og på, at oplysningerne svarer til eller i vidt omfang kan sidestilles med, hvad der offentliggøres i CVR-registret i relation til tjenesteydere, som er etableret i Danmark.

Hvad angår offentliggørelse af oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen bemærker Højesteret følgende:

Højesteret lægger til grund, at en udenlandsk tjenesteyders konkurrenter som følge af offentliggørelsen af oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen har kunnet få kendskab til, hvilke kunder der blev leveret tjenesteydelser til, og efter omstændighederne i hvor lang tid den enkelte tjenesteydelse blev leveret. Højesteret finder – ligesom landsretten – at det må lægges til grund, at offentliggørelsen af oplysningen om leveringsstedet kunne medføre en konkurrencemæssig ulempe for en udenlandsk virksomhed, der ønskede at levere tjenesteydelser i Danmark. Blandt andet kunne offentliggørelsen være problematisk for kunder og dermed føre til, at en udenlandsk tjenesteyder blev fravalgt, fordi oplysning om et kundeforhold ofte anses for fortroligt.

Denne ulempe for udenlandske tjenesteydere skal afvejes over for fordele ved at offentliggøre oplysninger om leveringsstedet for tjenesteydelsen.

Ved afvejningen må det indgå, at den offentlige adgang til oplysningen om leveringsstedet med enkelte undtagelser, jf. den dagældende § 7 b, gjaldt for alle typer af tjenesteydelser og ikke var begrænset til visse brancher, hvor der måtte være konstateret problemer med manglende overholdelse af lovgivning og løn- og arbejdsvilkår.

Det må endvidere indgå, at hvervgivere efter den dagældende udstationeringslov var forudsat at spille en væsentlig rolle i forhold til myndighedernes og arbejdsmarkedets parter kontrol med, at udenlandske tjenesteydere overholder de danske regler og vilkår på arbejdsmarkedet. Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 d var hvervgivere inden for nærmere angivne brancher således forpligtet til at kontrollere, at der skete korrekt anmeldelse af stedet for levering af tjenesteydelsen og underrette Arbejdstilsynet herom, hvis dette ikke var tilfældet. Sådanne hvervgiveres bidrag til kontrolindsatsen var (og er) således undergivet en lovbestemt procedure, som ikke medførte et behov for at kunne foretage opslag i RUT-registret. Hertil kommer, at hvervgivere, som ikke var omfattet af den dagældende § 7 d, havde mulighed for gennem aftale med den udenlandske tjenesteyder at sikre sig, at der skete korrekt anmeldelse af bl.a. oplysningen om leveringsstedet. Højesteret finder på denne baggrund, at det ikke kan anses for at have været nødvendigt at offentliggøre oplysningen om leveringsstedet for tjene-

steydelsen, for at hvervgivere kunne bidrage til myndighedernes og arbejdsmarkedets parter kontrolindsats.

Om betydningen af, at også andre private har adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen, har Justitsministeriet i en udtalelse af 14. marts 2018 på baggrund af behandling i Juridisk Specialudvalg anført, at ”det ikke kan udelukkes”, at en almindelig offentlig adgang til de omhandlede oplysninger kan have betydning for, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Der er ikke ved denne udtalelse eller ved de øvrige oplysninger i sagen påvist vægtige grunde til, at enhver bør have adgang til oplysningen i RUT-registret om leveringsstedet for den enkelte tjenesteydelse. Højesteret bemærker i den forbindelse, at det er muligt at give arbejdsmarkedets parter adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen, uden at oplysningen er tilgængelig for enhver.

På denne baggrund og af de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten, tiltræder Højesteret efter en samlet vurdering, at offentliggørelsen af oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen må anses for at gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med RUT-registret, og er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Strafansvar for T

Højesteret lægger som ubestridt til grund, at en anmeldelse til RUT-registret forudsatte, at T indtastede alle oplysninger nævnt i § 7 a i it-systemet.

Henset hertil og til, at T ikke ved anmeldelsen til RUT-registret var forpligtet til at oplyse stedet for levering af tjenesteydelsen, idet denne oplysning i strid med TEUF artikel 56, stk. 1, blev offentliggjort, tiltræder Højesteret, at selskabet ikke kan straffes for manglende rettidige anmeldelser til RUT-registret.

Højesteret tiltræder herefter, at T er frifundet.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for alle tre instanser.

Højesteret finder, at der – når bortses fra, hvad sagsbehandlingstiden fører til – ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, at der er grundlag for i medfør af retsplejelovens § 1007, stk. 2, 1. pkt., undtagelsesvis at bestemme, at statskassen helt eller delvis skal betale vederlaget til den valgte forsvarer for landsret og Højesteret, jf. herved Højesterets kendelse af 18. november 2009 (UfR 2010.477). Der er heller ikke tilstrækkeligt grundlag for i medfør af § 1007, stk. 2, 3. pkt., eller princippet i denne bestemmelse undtagelsesvis at pålægge statskassen helt eller delvis at betale de udgifter, T har afholdt til ensidigt indhentede udtalelser fra sagkyndige m.fl.

Om sagsbehandlingstiden bemærkes, at T blev sigtet i de fire forhold i februar 2012, marts 2013 og november 2013. Byretten afsagde dom i sagen den 7. maj 2015, landsretten afsagde dom den 15. maj 2019, og sagen afsluttes ved Højesterets dom af 30. november 2020. Det må lægges til grund, at der i forløbet har været ”døde perioder”, herunder navnlig en periode på ca. to år i forbindelse med, at sagen under landsrettens behandling blev forelagt for Juridisk Specialudvalg. Højesteret finder, at sagsbehandlingstiden – uden at det skyldes selskabets forhold – i så væsentligt omfang har oversteget det rimelige, at selskabet bør kompenseres herfor. Dette gælder, uanset om der måtte foreligge en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kompensationen ydes på den måde, at den valgte forsvarer for Højesteret af statskassen tilkendes et beløb på 40.000 kr. med tillæg af moms til delvis dækning af forsvarerens vederlag, jf. § 1007, stk. 2, 1. pkt.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for byret, landsret og Højesteret. Statskassen skal endvidere betale 40.000 kr. med tillæg af moms til advokat Lotte Lundin.

D O M

afsagt den 15. maj 2019 af Vestre Landsrets 1. afdeling (dommerne Eva Staal, Thomas Tordal-Mortensen og Allan Sørensen (kst.) med domsmænd) i ankesag

V.L. S-1077-15

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Frederik Brocks, København)

Retten i Horsens har den 7. maj 2015 afsagt dom i 1. instans (rettens nr. 2476/2013).

Påstande

Tiltalte har påstået frifindelse.

Anklagemyndigheden har påstået skærpeelse.

Supplerende oplysninger

Under ankesagens behandling har tiltalte anmodet om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen af spørgsmålet om, hvorvidt reglerne i den danske udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, om offentliggørelse i Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) af oplysninger om tid og sted for levering af tjenesteydelser er i overensstemmelse med EU-retten, idet disse regler efter tiltaltes opfattelse er uforenelige med artikel 56 i TEUF.

Juridisk Specialudvalg blev i 2016 anmodet om at udtale sig om anmodningen. Udtalelsen forelå den 14. marts 2018, hvorefter landsretten afsagde kendelse den 5. september 2018. Landsretten imødekom ikke anmodningen.

Sagen blev herefter udsat til berømmelse af hovedforhandling, og sagen blev berammet til hovedforhandling den 6. og 7. maj 2019, idet landsretten efter anmodning fra forsvareren ikke berammede sagen før efter 1. kvartal 2019, ligesom landsretten også tillod tiltalte at indhente et responsum vedrørende forståelsen og udstrækningen af det EU-retlige proportionalitetsprincip i relation til offentliggørelsen af oplysningerne i RUT-registeret for enhver. Tiltalte fik endvidere tilladelse til at indhente en IT-udtalelse om de data, en udenlandsk virksomheds danske konkurrenter kan tilgå ved hjælp af registreringerne i RUT-registeret.

Rigsadvokaten sendte den 9. januar 2019 et brev til samtlige politikredse og statsadvokaterne om berostillelse af visse sager vedrørende anmeldelse til RUT-registeret. Brevet fra Rigsadvokaten var foranlediget af, at Kommissionen ved åbningsskrivelse af 9. november 2018 havde indledt en traktatkrænkelssag mod Danmark vedrørende anmeldelsespligten for selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte til RUT-registeret. Tiltalte anmodede herefter landsretten om at udsætte sagen. Statsadvokaten protesterede mod en udsættelse af sagen med henvisning til, at berostillelsen ikke drejede sig om en sag som den foreliggende.

Landsretten besluttede den 7. februar 2019 at fastholde hovedforhandlingstidspunktet.

Procesbevillingsnævnet imødekom den 1. maj 2019 ikke en ansøgning fra tiltalte om tilladelse til at kære beslutningen til Højesteret.

Tiltalte har fremlagt notat af 3. marts 2019 udarbejdet af V2 om oplysninger i RUT og forretningsmæssig anvendelse heraf, og V2 har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for notatet.

V3 har den 24. april 2019 udarbejdet et notat om Registeret for Udenlandske Tjenesteydere, og V3 har under hovedforhandlingen nærmere redegjort for notatet.

Tiltalte har som hjælpebilag 3 fremlagt en oversigt om sammenligning af oplysningerne i RUT og CVR for bl.a. at illustrere, at de to registre ikke indeholder de samme oplysninger.

Tiltalte har endvidere fremlagt et fortroligt juridisk notat af 7. april 2019 udarbejdet af professor V4 vedrørende foreneligheden mellem den danske lov om udstationering af arbejdstagere og EU-regler om fri udveksling af tjenesteydelser.

Det fremgår af Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 14. marts 2018, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er en sådan rimelig tvivl om fortolkningen af artikel 56, stk. 1, TEUF, om den fri udveksling af tjenesteydere i relation til udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, at der er grundlag for at forelægge EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål herom i straffesagen mod T. Vedrørende spørgsmålet om den offentlige tilgængelighed af oplysninger i registret har udvalget vurderet, at reglerne ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå de hensyn, som begrundet dem, og at det ikke kan udelukkes, at en almindelig offentlig adgang til oplysningerne kan have betydning for, at myndighederne eller arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Det er set i lyset af den yderst begrænsede periode, hvor oplysningerne er offentligt tilgængelige, Justitsministeriets opfattelse, at udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at varetage de hensyn, som reglerne er begrundet i.

Forklaringer

Direktør V1 har for landsretten i det væsentlige forklaret som i 1. instans. Der er endvidere afgivet forklaring af V2, V5 og V3.

Direktør V1 har supplerende forklaret, at de valgte ikke at foretage anmeldelse til RUT blandt andet af konkurrencehensyn, men at de efterfølgende bragte forholdene i orden, fordi deres kunder ellers kunne straffes. Han havde i 2009, hvor reglerne om RUT blev indført, en dialog med Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Han var chokeret over, at oplysningerne var offentligt tilgængelige. Derfor skrev han i marts 2011 til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Man kan ud fra oplysningerne f.eks. læse, hvem der er deres kunder, hvor der arbejdes, hvor lang tid der er sat af til projektet, og hvem nøglemedarbejderne er. Det svarer til, at man kan se, hvem der er

en advokats klienter, hvilke sagstyper der er tale om osv. Det eksponerer dem i forhold til deres konkurrenter og i modstrid med det ønske om fortrolighed, som deres kunder har, og som kommer til udtryk i fortrolighedsklausuler i kontrakterne.

I andre lande anmelder de også oplysningerne, som de skal, men der er ikke andre lande, der offentliggør oplysningerne.

Han vil mene, at de beskæftiger ca. 100 håndværkere fordelt på 20 forskellige arbejdspladser i Danmark. Håndværkerne skifter ofte mellem de forskellige arbejdspladser. Det er svært og byrdefuldt at holde realtidsregistrering på så mange håndværkere. I andre lande skal de bare registrere, at de er der, det forventede starttidspunkt og sluttidspunkt, og hvordan de kan kontaktes. Det problematiske ved den danske ordning er kravet om realtidsregistrering. Der skal mindst tre ansatte til at styre det.

De har varebiler med store logoer, ligesom de også sommetider står anført som underleverandør på de skilte, der findes på byggepladser. Byggeprojekter udgør dog kun en lille del af selskabets aktiviteter. De leverer oftest tjenesteydelser til tekniske projekter. Sommetider bliver de bedt om ikke at have logoer på deres biler og tøj. Det sker f.eks., når de arbejder inden for vind- og it-industrien.

V2 har forklaret, at han er uddannet cand.merc. fra Copenhagen Business School inden for finansiering og regnskab. Siden 2010 har han arbejdet med virksomhedsudvikling med fokus på forretningsudvikling. Siden 2016 har han været ekstern lektor inden for sit felt.

Da han blev bedt om at udarbejde notatet om RUT, havde han ikke kendskab til RUT.

Det er hans vurdering, at det vil tage 2-3 timer at registrere sig i RUT første gang. Derefter vil man kunne logge sig ind og registrere nye projekter og foretage løbende opdateringer. Oprettelse af projekter vil tage omkring 1½ time. Tidsforbruget til opdateringer vil afhænge af antallet af ændringer, men det vil tage mellem 30 og 90 minutter.

Alle oplysninger i RUT er offentligt tilgængelige. CVR-registeret og RUT er ret forskellige. CVR-registeret indeholder stamdata, mens RUT bedst kan betegnes som et projektregister.

Det gør det muligt for konkurrenter at bruge registeret til markedsmonitorering, som han har beskrevet i sit notat. Konkurrenterne kan således gennem registeret få et overblik over aktiviteterne på et givent marked, og derigennem danne sig et nuanceret billede af udenlandske serviceyderes aktiviteter.

RUT kan også bruges til at lave konkurrentanalyser, hvilket er niveauet ned i forhold til markedsanalysen. Her zoomer man ind på en eller flere konkurrenter. Det kan gøres ret detaljeret, f.eks. hvis oplysningerne samles løbende, hvilket ikke er svært, idet der er en abonnementsordning, som beskrevet i notatet.

V5 har forklaret, at hun er ansat i X A/S, der er en el-installationsvirksomhed. De har brugt T som underleverandør på en række projekter. De bruger navnlig T i forbindelse med projekter, hvor de ellers ville blive presset mandskabsmæssigt.

RUT er administrativt byrdefuldt og er også problematisk konkurrencemæssigt. Det er navnlig kravet om løbende opdateringer, som er byrdefuldt, mens offentliggørelsen af de detaljerede oplysninger udstiller dem som virksomhed. Når de bruger en dansk underleverandør, skal de ikke afgive samme oplysninger, og de kan godt finde på at fravælge en udenlandsk leverandør på den baggrund. Der kan også være kunder, som fravælger dem, hvis de vil bruge udenlandske leverandører, fordi der så kan komme for mange oplysninger ud. De arbejder blandt andet på en række følsomme projekter.

De har i forbindelse med deres samarbejde med T fået et bødeforelæg for ikke at opgive korrekte oplysninger om adresse og antal medarbejdere på arbejdspladsen.

V3 har forklaret, at han er selvstændig virksomhedsrådgiver. Han har tidligere de sidste 12 år været chefkonsulent i Dansk Byggeri, hvor han bl.a. har rådgivet om RUT.

I forbindelse med øst-udvidelsen af EU, blev der i Danmark som en overgangsordning lavet en Østafale. Den er nu afløst af RUT. Formålet med registeret er blandt andet skattekontrol og kontrol med overholdelsen af arbejdsmiljøreglerne. Efterhånden er alle registre i EU online. De er i det store hele ens bortset fra, at oplysningerne i Danmark er offentligt tilgængelige.

Fagbevægelsen bruger registeret i deres arbejde og downloader oplysningerne hver nat. Det kan alle gøre. Fagbevægelsen, Dansk Industri og Energibranchen havde ikke oprindelig et ønske om, at oplysningerne var offentligt tilgængeligt, men det blev de alligevel.

Den danske ordning er administrativt byrdefuld, fordi der gælder et krav om realtidsregistreringer. Ændringer skal således foretages seneste dagen efter. Det er en uvant øvelse for små virksomheder, og for store virksomheder er der tale om et stort arbejde. Han har f.eks. en engelsk kunde med 600 udstationerede ansatte. Det er almindeligt, at virksomheder ikke registrerer oplysningerne, da der ikke er stor opdagelsesrisiko, og da registreringen er byrdefuld og konkurrencemæssig problematisk.

Oplysningerne behøver ikke at være offentligt tilgængelige. Det er nok, hvis myndighederne fik oplysningerne. Danske virksomheder skal ikke registrere samme oplysninger.

Procedure

Tiltalte har i landsretten ikke gjort gældende, at det tiltalte selskab ikke leverede tjenesteydelser i Danmark, og tiltalte har ikke bestridt, at anmeldelse ikke er foretaget rettidigt.

Tiltaltes forsvarer har under proceduren bl.a. henvist til de indhentede juridiske responsa. Tiltalte har til støtte for frifindelsespåstanden særligt gjort gældende, at de danske regler er i strid med EU-reglernes krav om proportionalitet på grund af den store administrative byrde for udlændinge ved indtastningen af oplysningerne i registreret og kravet om, at ændringer hurtigt skal registreres i registreret, samt især fordi oplysningen om stedet for leveringen er offentligt tilgængeligt. Det vil efter tiltaltes opfattelse være muligt for de danske myndigheder at varetage hensynet til arbejdsmarkedets parter mulighed for at få kendskab til udlændinge, der udfører arbejde i danske virksomheder, ved at etablere mindre indgribende foranstaltninger, og når dette er muligt, kræver EU-retten anvendelse af mindre indgribende foranstaltninger. Tiltalte er ikke enig med byretten i, at pligten til at anmelde oplysningerne til RUT og offentlighedens adgang hertil i al væsentlighed svarer til pligten i medfør af CVR-registret, hvilket illustreres af hjælpebilag 3. Tiltalte er heller ikke enig med byretten i, at den

offentlige adgang for andre end arbejdsmarkedets parter ikke medfører, at reglerne går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene med dem.

Anklagemyndigheden har til støtte for stadfæstelsespåstanden bl.a. henvist til, at anklagemyndigheden er helt enig i byrettens præmisser angående forståelsen af EU-reglerne, ligesom anklagemyndigheden i det hele kan henvise til Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 14. marts 2018. Anklagemyndigheden har særligt henvist til, at offentliggørelsen af oplysningerne i RUT-registret ikke vedrører følsomme oplysninger, og at det i øvrigt er anklagemyndighedens opfattelse, at virksomheder ikke gør noget for at skjule deres tilstedeværelse på en arbejdsplads, idet firmanavnet fremgår af reklamer på eventuelle varevogne eller af skilte opsat på byggepladserne.

Landsrettens begrundelse og resultat

Det må efter tiltaltes forklaring og oplysningerne i tilsynsrapporterne lægges til grund, at tiltalte ikke rettidigt har indgivet anmeldelse til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), som beskrevet i forhold 1, 2 og 4, samt at tiltalte i forhold 3 ikke rettidigt indgav anmeldelse om ændringen af datoen for afslutningen af tjenesteydelsen. Det må endvidere lægges til grund, at tiltalte herved i hvert fald har handlet uagtsomt. Tiltalte har herefter overtrådt den dagældende udstationeringslov § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 10 c, jf. § 7 a, stk. 1 og 5. Tiltalte har imidlertid gjort gældende, at anmeldelsesordningen efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, er i strid med artikel 56, stk. 1, i TEUF om fri udveksling af tjenesteydelser.

Der er enighed om, at anmeldelsesordningen efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, udgør restriktioner af den frie udveksling af tjenesteydelser, som den er sikret ved artikel 56, stk. 1, i TEUF. Der er endvidere enighed om, at restriktionerne, der er begrundet i hensynet til at sikre beskyttelse af arbejdstagere, overholdelse af sociallovgivningen og bekæmpelse af svig, er tilstrækkeligt begrundet i tvingende almene hensyn. Der er endelig enighed om, at ordningen også er egnet til at sikre de danske myndigheder og arbejdsmarkedets parter de fornødne redskaber til at føre en effektiv og målrettet kontrol med, at de udenlandske virksomheder, der udstationerer lønmodtagere i Danmark, lever op til danske løn- og arbejdsvilkår.

For landsretten har sagen således drejet sig om, hvorvidt anmeldelsespligten i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og navnlig det forhold, at der var offentlig adgang til visse af oplysningerne, herunder især oplysningerne om stedet for leveringen af tjenesteydelsen, efter udstationeringslovens § 7 c, stk. 1, går videre end nødvendigt i forhold til formålet.

Anmeldelsespligten efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1

Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, skulle udenlandske virksomheder, der udstationerede lønmodtagere i Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser, anmelde oplysninger til RUT om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen, sted for levering af tjenesteydelsen, virksomhedens kontaktperson i Danmark, virksomhedens branchekode og identiteten af de lønmodtagerne og udstationeringsperiodens varighed.

EU-Domstolen har i flere sager anerkendt, at en værtsmedlemsstat kan stille krav om, at udenlandske tjenesteydere, der udstationerer lønmodtagere, anmelder visse oplysninger til myndighederne i værtsmedlemsstaten. Domstolen har tilkendegivet, at en sådan anmeldelsespligt kan være et nødvendigt redskab, der gør det muligt for medlemsstaterne at kontrollere, at reglerne i værtsmedlemsstaten overholdes.

De oplysninger, som kræves efter den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, går efter landsrettens opfattelse ikke udover, hvad der må anses for nødvendigt. Oplysningerne svarer således også til de oplysninger, som medlemsstaterne efter håndhævelsesdirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/67/EU af 15. maj 2014) kan kræve. Landsretten finder endvidere, at det daværende krav om, at ændringer skulle anmeldes senest 8 dage efter ændringen, ikke går videre end nødvendigt.

Offentlig adgang til oplysningerne i RUT efter udstationeringslovens § 7 c, stk. 1

Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 c, stk. 1, kunne der gives offentlig adgang til oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, sted for levering af tjenesteydelsen, virksomhedens kontaktperson i Danmark og virksomhedens

branchekode. Der kunne endvidere gives adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomheden havde igangværende aktiviteter i Danmark.

Bestemmelsen fik sin ordlyd ved lov nr. 509 af 19. maj 2010 om udvidelse af anmeldelsespligten for udenlandske tjenesteydere samt pligt for hvervgiver til at medvirke til at sikre, at der skete anmeldelse til RUT.

Det fremgår af forarbejderne til den tidligere udstationeringslovs § 5 c, som § 7 c videreførte, at offentliggørelsen af oplysningerne blandt andet skulle tilgodese arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre de udstationeredes løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark. Den tidligere § 5 c gav ikke offentlig adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen, men ved lovændringen i 2010 blev denne oplysning også gjort offentlig tilgængelig for blandt andet at forbedre arbejdsmarkedets parter mulighed for at komme i kontakt med den udenlandske tjenesteyder med henblik på sikring af løn- og arbejdsvilkår. Samtidig blev kravene til kontaktpersonen skærpet, og der blev givet adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomheden har igangværende aktiviteter i Danmark.

Der er ikke i forarbejderne nærmere redegjort for behovet for, at også andre end arbejdsmarkedets parter har adgang til oplysningerne, herunder behovet for at andre end arbejdsmarkedets parter også fik adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen. Beskæftigelsesministeriet har i et brev fra november 2014 til anklagemyndigheden anført, at det for at sikre en effektiv håndhævelse er nødvendigt, at Arbejdstilsynet har kendskab til arbejdsstedet, hvilket blandt andet kan sikres ved henvendelser fra private og offentligheden, der gennem RUT får kendskab til manglende anmeldelse. Tilsvarende anføres det i Justitsministeriets udtalelse af 14. marts 2018, at det ikke kan udelukkes, at en almindelig offentlig adgang til disse oplysninger kan have betydning for, at myndighederne eller arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler.

Det må henset til det danske arbejdsmarkeds særlige konstruktion, hvorefter det er arbejdsmarkedets parter, der forhandler og kontrollerer lønforhold på arbejdsmarkedet, anses for nødvendigt, at arbejdsmarkedets parter kan få adgang til oplysningerne nævnt i § 7 c, hvilket heller ikke er bestridt af tiltalte.

Spørgsmålet er herefter, om det er for vidtgående i forhold til formålet, at enhver – herunder en tjenesteyders konkurrenter – også kan få adgang til oplysningerne.

Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal det tillægges vægt, at det efter bevisførelsen må lægges til grund, at oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen kan bruges af konkurrenter til at foretage markedsmonitorering og konkurrentanalyser, idet oplysningen reelt gør det muligt at identificere en udenlandsk tjenesteyders kundeforhold og projekter. Det må endvidere lægges til grund, at oplysningerne i RUT kan indsamles automatisk ved hjælp af en abonnementsordning, og at oplysningerne let kan gemmes og bearbejdes af f.eks. en tjenesteyders konkurrenter, og at offentliggørelsen af oplysningen kan være problematisk for visse kunder.

Den ulempe, som den almindelige offentlige adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen hermed udgør for udenlandske tjenesteydere, skal sammenholdes med formålet, hvilket var at forbedre arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre løn- og arbejdsvilkår. En almindelig offentlig adgang til denne oplysning går efter landsrettens opfattelse ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med den og kan ikke begrundes med, at det ikke kan udelukkes, at en sådan almindelig adgang kan have betydning for, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Det bemærkes i den forbindelse, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter også uden den almindelige offentlige adgang til oplysningen om stedet for leveringen af tjenesteydelsen vil kunne få oplysninger fra borgere herom og vil have et tilstrækkeligt grundlag for at kunne kontrollere løn- og arbejdsvilkår.

Bestemmelsen i den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, sammenholdt med § 7 c, stk. 1, nr. 3, går således videre end nødvendigt og dermed i strid med artikel 56 i TEUF, og landsretten frifinder derfor tiltalte.

Landsretten har ikke fundet anledning til i medfør af retsplejelovens § 1007 at tilkende tiltalte et beløb til dækning af udgifterne til den valgte forsvarer.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Tiltalte T. frifindes.

Eva Staal

Thomas Tordal-Mortensen

Allan Sørensen
(kst.)

D O M

afsagt den 7. maj 2015.

Anklagemyndigheden

mod

T

Anklageskrift (forhold 1 og 2) er modtaget den 8. juli 2013. Tillægsanklageskrift nr. 1 (forhold 3) er modtaget den 3. oktober 2013. Tillægsanklageskrift nr. 2 (forhold 4) er modtaget den 20. april 2015.

T

er tiltalt for overtrædelse af

1.

lovbekendtgørelse nr. 256 af 25. marts 2011 § 10 a, stk. 1, nr. 1, jfr. § 10 c, jfr. § 7 a, stk. 1 og 5, ved senest den 31. januar 2012 at have undladt rettidigt at afgive anmeldelse til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) om, at virksomheden leverede tjenesteydelser på byggepladsen, ... i ..., idet virksomhedens udstationerede lønmodtagere L1 og L2 udførte arbejde på det pågældende arbejdssted,

2.

lovbekendtgørelse nr. 256 af 25. marts 2011 § 10 a, stk. 1 nr. 1, jfr. § 10 c, jfr. § 7 a, stk. 1 og 5, ved senest den 7. februar 2013 at have undladt rettidigt at afgive anmeldelse til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) om, at virksomheden leverede tjenesteydelser på Erhvervsparken ... i ..., idet virksomhedens udstationerede lønmodtagere L3 og L4 udførte arbejde på det pågældende arbejdssted.

3.

lovbekendtgørelse nr. 256 af 25. marts 2011 § 10 a, stk. 1 nr. 1, jfr. § 10 c, jfr. § 7 a, stk. 1 og 5, ved senest mandag den 16. februar 2013 at have undladt rettidigt at anmelde datoen for afslutning af den tjenesteydelse, der blev leveret på adressen ... i ..., lå senere end den oprindeligt anmeldte dato, fredag den 8. februar 2013, idet Arbejdstilsynet ved besøg på arbejdsstedet den 21. februar 2013 konstaterede, at der fortsat blev udført arbejde på stedet blandt andet af L5.

4.

udstationeringslovens § 10 a, stk. 1 nr. 1, jfr. § 10 c, jfr. § 7 a, stk. 1 og 5, ved senest den 19. marts 2013 at have undladt rettidigt at afgive anmeldelse til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) om, at virksomheden leverede tjenesteydelser på byggepladsen, ... i ..., idet virksomhedens udstationerede lønmodtagere L6, L7, L8 og L9 udførte arbejde på det pågældende arbejdssted.

Påstande:

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om straf af bøde på 25.000 kr.

Tiltalte har nægtet sig skyldig.

Tiltalte har under hovedforhandlingen overordnet gjort gældende, at selv om anmeldelsespligten i udstationeringsloven i sig selv må anses som begrundet i legitime hensyn, der begrunder en forskelsbehandling mellem danske og udenlandske virksomheder, er lovens bestemmelse om offentliggørelse af de anmeldte oplysninger uproportional og rækker ud over, hvad de legitime hensyn berettiger, hvorfor reglerne er i strid med TEUF art. 56, stk. 1. Tiltalte har endvidere overordnet gjort gældende, at såfremt retten ikke måtte følge dette synspunkt, var tiltalte i givet fald omfattet af bestemmelsen i udstationeringslovens § 7 b, stk. 1 - og derfor fritaget for anmeldelsespligten - da det er tvivlsomt, om tiltalte leverede en "tjenesteydelse" i lovens/EU-rettens forstand, og/eller da det udførte arbejde konkret må antages at have varet maksimalt 8 dage.

Sagens oplysninger:

Der er afgivet forklaring af adm. direktør V1.

V1 har forklaret, at han har været adm. direktør i det tiltalte selskab siden 2006. Selskabets korrekte navn er - som også anført i SKAT's register over SE-numre - "T", og ikke det, der er anført i anklageskriftet og tillægsanklageskrift nr. 1. "X" er en forkortelse for "T" er en polsk forkortelse for det polske ord for aktieselskab. Selskabet blev stiftet i 2004 i Polen af ham og 2 andre. Indtil 2006 havde selskabet ingen ansatte og arbejdet blev alene udført af de 3 stiftere, men i dag har selskabet ca. 135 ansatte. Selskabet har hjemsted i Polen. I 2014 havde virksomheden aktiviteter i 18 forskellige lande, både i og udenfor Europa. Ca. 20% af virksomhedens omsætning ligger i Danmark.

Selskabet er "det centrale selskab" i koncernen, og det har en række søster- og datterselskaber i bl.a. Danmark og Norge. Langt de fleste aktiviteter i koncernen udføres gennem det tiltalte polske selskab.

Selskabet beskæftiger sig med "automatik" og "industriel IT". En typisk kunde er f.eks. det tyske selskab ... GmbH, der laver produktionslinjer til bilindustrien. Selskabet arbejder p.t. f.eks. også på et "malings-automatik-system" på Audi's fabrik i Bruxelles. Det er selskabets ansatte, der monterer og opstiller kundernes systemer ude på "sitet". Til en opgave hos en kunde sammensætter selskabet et team, enten lille eller stort, der kan tage ud og løse opgaven på "sitet". Teamlederen er typisk automatik- eller el-ingeniør, mens de øvrige medarbejdere i teamet f.eks. er automatik-mekanikere, automatik-elektrikere etc. Selskabets kunder søger selskabet pga. dets kompetencer inden for automatik og industriel IT; selskabet følger kundens projekter, hvor end de leveres. Selskabet er bl.a. ISO 9001-og 14001-certificeret. Selskabet er endvidere "autoriseret inden for el" i Danmark, Norge, Sverige og Polen. Selskabet kan beskrives som værende en teknisk underleverandør.

Selskabet har haft en årelang dialog med de danske skattemyndigheder, bl.a. for at sikre, at dets medarbejdere ikke bliver dobbeltbeskattede. Selskabet har fra skattemyndighederne fået en bindende forhåndsbesked om, at selskabets medarbejdere "beskæftiger sig med underleverancer" og "ikke er omfattet af reglerne om arbejdsindleje".

Selskabets udfordring i forhold til RUT-registreret er bl.a., at selskabets kunder ønsker, at selskabet underskriver en "non-disclosure agreement", hvorefter selskabet ikke må oplyse til tredjemand, at selskabet arbejder for den pågældende kunde, eller hvilket arbejde selskabet udfører etc. RUT-registeret stiller imidlertid en lang række krav om udlevering og registrering af oplysninger, der vil gøre, at selskabet ikke kan overholde dets forpligtelser over for kunderne vedrørende hemmeligholdelse. Selskabets konkurrenter vil kunne se en række oplysninger om selskabets kunder mv., mens selskabet modsat ikke vil kunne se tilsvarende oplysninger om dets danske konkurrenter, og reglerne er derfor konkurrenceforvridende. RUT-registerets krav om oplysning om nøglemedarbejdere giver bl.a. problemer i relation til, at konkurrenter kan forsøge at "stjæle" medarbejderen eller chikanere vedkommende. Der er ingen grund til, at selskabets konkurrenter har adgang til oplysningerne i RUT, og dette er uproportionalt. Offentlighedens adgang til oplysningerne gør det svært for selskabet at indgå kontrakter med danske virksomheder.

I de andre lande, som selskabet opererer i, er der også regler om registrering, men der er ikke i nogen af landene så vidtgående regler om offentliggørelse af oplysninger som i Danmark, bortset fra Norge, hvor der imidlertid også er krav om, at norske virksomheder registrerer tilsvarende oplysninger, således at norske virksomheder ikke har en konkurrencefordel.

Selskabet har i løbet af det sidste halve års tid i forbindelse med 3-4 mindre projekter i Danmark meddelt Arbejdstilsynet, at selskabet mener sig omfattet af undtagelsesbestemmelsen i udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, og Arbejdstilsynet har ikke reageret herpå.

Selskabet er medlem af Dansk Industri og er underlagt DI's overenskomster.

Selskabet beskæftiger sig ikke med byggeri, landbrug, skovbrug eller fiskeri.

I forhold 1 var selskabets kunde Y ApS, jf. kontrakten fremlagt som bilag E. Selskabet skulle montere "el-automatik-delen" af et automatisk anlæg til fremstilling og transportering af mørtel; anlægget er vist på de som bilag F fremlagte billeder. Arbejdet, der tog en uges tid, blev udført af 2 ansatte, en automatik-ingeniør og en automatik-mekaniker/-elektriker. Han vil tro, at det var de pågældende 2 personer, der er nævnt i tiltalen. Han kan huske, at selskabet

ikke rettidigt indgav anmeldelse til RUT-registeret, men han kan ikke huske, om selskabet eventuelt efterfølgende har gjort dette.

I forhold 2 var selskabets kunde Z A/S, jf. kontrakten fremlagt som bilag D, der bl.a. leverer nye butikker til Jem & Fix-kæden. Selskabet skulle montere "automatikken" i en Jem & Fix-butik, bl.a. i relation til butikkens sikkerhedsanlæg og klimaanlæg. Arbejdet blev udført af 2 ansatte. Han vil tro, at det var de pågældende 2 personer, der er nævnt i tiltalen. Han kan huske, at selskabet ikke rettidigt indgav anmeldelse til RUT-registeret, men han kan ikke huske, om selskabet eventuelt efterfølgende har gjort dette.

Foreholdt Arbejdstilsynets rapport (forhold 2, bilag 2), side 2, tredjesidste afsnit, har V1 forklaret, at han ikke mener, at selskabets ansatte har opsat lamper, og dette er i hvert fald ikke normalt. Han vil tro, at det kan være ansatte fra Z A/S, der har opsat lamperne.

I forhold 3 var selskabets kunde en litauisk virksomhed, W, der laver "styreautomatik-tavler" og software hertil. W stod for en totalleverance til Arla Foods af tavler til vistnok osteproduktion, og selskabet skulle forestå monteringen af tavlerne hos Arla. Kontrakten var i starten "en relativt lille kontrakt", og denne anmeldte selskabet til RUT-registeret efter at have drøftet dette med kunden. Imidlertid udviklede arbejdet sig på et tidspunkt - og ret hurtigt - til at være mere omfangsrigt end antaget, hvilket krævede flere medarbejdere, og selskabet nåede ikke at anmelde "udvidelsen" af arbejdet til RUT-registeret, inden Arbejdstilsynet kom på besøg.

I forhold 4 var selskabets kunde ... GmbH. Selskabet skulle montere og idriftsætte et fuldautomatisk parkeringsanlæg i Aarhus. Selskabet havde ikke noget at gøre med selve byggeriet af parkeringshuset. Det kan godt passe, at det var de 4 personer, der er nævnt i tiltalen, der udførte arbejdet. Den ene af personerne er automatik-ingeniør, og de andre er automatik-mekanikere/automatik-elektrikere. Det er korrekt, at selskabet indledningsvist ikke indgav anmeldelse til RUT-registeret, men efter en fornyet dialog med ... GmbH efter Arbejdstilsynets besøg valgte selskabet at indgive anmeldelse.

For så vidt angår forhold 1 fremgår det af en rapport fra Arbejdstilsynet (bilag 3), at man ved et besøg den 31. januar 2012 på byggepladsen beliggende ... i ... antraf 2 polske elektrikere, L1 og L2, der udførte arbejde for tiltalte. Arbejdstilsynet tog under besøget telefonisk kontakt til V1, som angiveligt bl.a. oplyste, "at han ikke ønskede at være registreret i RUT pga. konkurrence hensyn".

Det fremgår af en udskrift fra Registret over Udenlandske Tjenesteydere (bilag 6), at tiltale ikke havde foretaget anmeldelse af de leverede tjenesteydelser.

Af kontrakten mellem tiltalte og Y ApS om den leverede tjenesteydelse (bilag E) fremgår det, at arbejdet skulle påbegyndes den 9. januar 2012 og afsluttes senest den 27. januar 2012 (jf. punkt 6.1 og 6.2).

Arbejdstilsynet fremsendte den 6. februar 2012 en indstilling om tiltalerejsning til Sydøstjyllands Politi (bilag 2).

For så vidt angår forhold 2 fremgår det af en rapport fra Arbejdstilsynet (bilag 2), at man ved et besøg den 7. februar 2013 i Erhvervsparken ... i ... antraf 2 polske elektrikere, L3 og L4, der udførte arbejde for tiltalte. Det fremgår endvidere, at tiltalte ikke havde foretaget anmeldelse af arbejdet til Registret for Udenlandske Tjenesteydere.

Af kontrakten mellem tiltalte og Z A/S om den leverede tjenesteydelse (bilag D) fremgår det, at arbejdet skulle påbegyndes den 30. januar 2013 og forventedes afsluttet den 8. februar 2013 (jf. punkt 6.1 og 6.2).

Arbejdstilsynet fremsendte den 16. februar 2013 en indstilling om tiltalerejsning til Sydøstjyllands Politi (bilag 1).

For så vidt angår forhold 3 fremgår det af en rapport fra Arbejdstilsynet (bilag 3, side 4-6), at man ved et besøg den 21. februar 2013 på adressen ... i ... bl.a. antraf en polsk elektriker, L5, der udførte arbejde for tiltalte. Det fremgår endvidere af rapporten, at det under besøget blev "oplyst at virksomheden havde arbejdet på stedet siden 8/2-2013 og indtil besøgsdato den 21/2-2013 - uden at reg. i RUT er ændret."

Det fremgår af kvitteringer for anmeldelser til Registret over Udenlandske Tjenesteydere (bilag 9 og 10), at tiltalte den 24. januar 2013 anmeldte en start- og slutdato for det pågældende arbejde til henholdsvis den 25. januar 2013 og den 8. februar 2013, og at tiltalte den 21. februar 2013 ændrede slutdatoen til den 16. marts 2013.

Arbejdstilsynet fremsendte den 22. februar 2013 en indstilling om tiltalterejsning til Sydøstjyllands Politi (bilag 3, side 1-3).

For så vidt angår forhold 4 fremgår det af en rapport fra Arbejdstilsynet (bilag 3A), at man ved et besøg den 19. marts 2013 på byggepladsen beliggende ... i ... antraf 4 polske arbejdere – L6, L7, L8 og L9 - der udførte arbejde for tiltalte.

Det fremgår af kvittering for anmeldelse til Registret over Udenlandske Tjenesteydere (bilag 3E) at tiltalte den 19. januar 2013 anmeldte en start- og slutdato for det pågældende arbejde til henholdsvis den 6. marts 2013 og den 20. december 2013

Arbejdstilsynet fremsendte den 27. marts 2013 en indstilling om tiltalterejsning til Sydøstjyllands Politi (bilag 3).

Tiltalte har under sagsforberedelsen fremsendt et notat af 9. september 2013 om "Offentliggørelse af oplysninger i RUT" udarbejdet af professor, dr.jur. Jens Hartig Danielsen (ubilageret), hvori det gøres gældende, at bestemmelserne i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, er i strid med EU-rettens regler om tjenesteydernes frie bevægelighed, da de er uforholdsmæssigt vidtgående. Beskæftigelsesministeriet er i et brev fra november 2014 til Sydøstjyllands Politi (ubilageret) fremkommet med bemærkninger til notatet.

Tiltalte har under hovedforhandlingen endvidere fremlagt et responsum af 25. juni 2014 om "T og RUT" ligeledes udarbejdet af professor, dr.jur. Jens Hartig Danielsen (bilag H), hvori notatet af 9. september 2013 uddybes og nogle af synspunkterne modificeres (smh. f.eks. notatet, side 4, sidste afsnit, med responsummet, side 18, 3. og 4. afsnit).

Retten har den 11. april 2014 afsagt kendelse om, at tiltaltes anmodning om præjudiciel forelæggelse ikke tages til følge.

Anklagemyndigheden har under hovedforhandlingen oplyst vedrørende forhold 1 og 2, at det beror på almindelig sagsprioritering hos anklagemyndigheden, at der først er rejst tiltale i juli 2013. Vedrørende forhold 3 og 4 har anklagemyndigheden oplyst, at disse forhold har været forsøgt afgjort som bødeforelæg af henholdsvis 7. marts 2013 og 28. november 2013, hvilket er årsagen til, at der først er rejst tiltale i henholdsvis august 2013 og april 2015.

Anklagemyndigheden og forsvareren har under hovedforhandlingen oplyst, at man for så vidt angår tiden efter tiltalerejsningen i juli/august 2013 er enige om, at det i hvert fald siden rettens beslutning af 23. juni 2014 vedrørende bevisførelse ikke har beroet på tiltaltes forhold, at sagen først er blevet hovedforhandlet den 20. april 2015.

Rettens begrundelse og afgørelse:

Sagens faktiske omstændigheder

Efter bevisførelsen finder retten det for så vidt angår forhold 1, 2 og 4 bevist, at det tiltalte selskab ikke rettidigt indgav anmeldelse til Registret for Udenlandske Tjenesteydere om, at selskabet udstationerede lønmodtagere til Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser som anført i tiltalen, og at dette kan tilregnes selskabet i hvert fald som uagtsomt, jf. straffelovens § 27, stk. 1.

Endvidere finder retten det for så vidt angår forhold 3 bevist, at det tiltalte selskab ikke rettidigt indgav anmeldelse til Registret for Udenlandske Tjenesteydere om, at datoen for afslutningen af tjenesteydelsen, hvortil selskabet udstationerede lønmodtagere som anført i tiltalen, lå senere end den oprindeligt anmeldte dato, og at dette kan tilregnes selskabet i hvert fald som uagtsomt, jf. straffelovens § 27, stk. 1.

Retsgrundlaget

Indledningsvist bemærkes det, at de på gerningstidspunkterne gældende regler om Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) fandtes i udstationeringslovens §§ 7 a - 7 e, jf. lovbekendtgørelse nr. 256 af 25. marts 2011. Det bemærkes endvidere, at bestemmelserne efterfølgende er blevet ændret ved lov nr. 611 af 12. juni 2013 - der trådte i kraft den 1. juli 2013, jf. § 2, stk. 1 og 2 - hvorved bl.a. den nugældende bestemmelse i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 7, blev indsat, og bestemmelsen i § 7 c, stk. 1, blev udvidet.

Ved lov om udstationering af lønmodtagere (udstationeringsloven), jf. lov nr. 933 af 15. december 1999, blev der bl.a. fastsat regler om, hvilke love, der finder anvendelse, når en udenlandsk virksomhed udstationerer lønmodtagere til Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser, jf. bl.a. lovens §§ 1, 5 og 6. Det drejer sig således bl.a. om arbejdsmiljøloven, ligestillingslovene og reglen i funktionærlovens § 7 vedrørende barsel.

Loven gennemførte Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (udstationeringsdirektivet), jf. bl.a. direktivets art. 1 og 3.

I direktivets præambel er bl.a. anført følgende betragtninger:

"(3) gennemførelsen af det indre marked skaber et dynamisk miljø for udveksling af tjenesteydelser over grænserne [...];

[...]

(5) en sådan fremme af tjenesteydelser over grænserne forudsætter fair konkurrence og forholdsregler, der garanterer, at arbejdstagernes rettigheder respekteres;

[...]

(13) der bør ske en koordinering af medlemsstaternes lovgivning, således at der kan fastsættes en kerne af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtslandet af arbejdsgivere, [...];

(14) tjenesteyderen bør overholde en kerne af klart definerede beskyttelsesregler [...];"

Direktivet pålægger bl.a. medlemsstaterne at påse, at virksomheder, der udstationerer medarbejdere i forbindelse med levering af tjenesteydelser, sikrer medarbejderne de arbejds- og ansættelsesvilkår, som er fastsat bl.a. ved lov i den medlemsstat, på hvis område arbejdet udføres, uanset om et andet lands lovgivning finder anvendelse på ansættelsesforholdet, jf. art. 3, stk. 1, jf. art. 1. Som nævnt blev det således i udstationeringslovens §§ 5 og 6 bestemt, hvilke danske regler, der finder anvendelse for udstationeringer i forbindelse med levering af tjenesteydelser. Direktivet indeholder ikke regler om, hvordan medlemsstaterne skal udføre kontrollen med udstationerede arbejdstagere.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget til udstationeringsloven (jf. lovforslag nr. L 47 af 13. oktober 1999) er bl.a. anført (jf. punkt 1 og 4):

"Bemærkningerne i udstationeringsdirektivets præambel [betragtning 3 og 5] må ses i lyset af den debat, der gennem nogle år havde været ført på europæisk plan om såkaldt social dumping. Betegnelsen social dumping anvendes i denne relation som udtryk for det forhold, at virksomheder, der udfører tjenesteydelser i et andet land, medbringer sit eget personale, hvis løn- og ansættelsesvilkår er på et lavere niveau end i det land, hvor arbejdet midlertidigt udføres.

[...]

Debatten om social dumping kombineret med EF-Domstolens praksis førte til vedtagelsen af udstationeringsdirektivet. [...] Som anført i direktivets præambel, betragtningerne 13 og 14, bør der ske en koordinering af medlemsstaternes lovgivning, således at der kan fastsættes en kerne af ufravigelige regler for minimumsbeskyttelse, som skal overholdes i værtslandet af

alle arbejdsgivere, som sætter arbejdstagere til at udføre midlertidigt arbejde på værtslandets område, uanset varigheden af udstationeringen."

I en meddelelse af 4. april 2006 udsendte Kommissionen nogle "Retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser" (KOM(2006)159). Om formålet med meddelelsen er bl.a. anført (jf. punkt 1):

"EF-traktatens artikel 49 [nu TEUF art. 56] indeholder princippet om, at medlemsstaterne skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet. [...] Det følger af retspraksis, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i EF-traktatens artikel 46 [nu TEUF art. 52] eller i tvingende almene hensyn, samt under overholdelse af principperne om ikke-forskelsbehandling og proportionalitet.

[...] Direktivet [direktiv 96/71/EF] har nogle helt klare social- og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger, nemlig at give de udstationerede arbejdstagere sikkerhed for, at deres arbejdsgivere i forbindelse med udstationeringen overholder værtsmedlemsstaternes beskyttelsesbestemmelser [...].

Medlemsstaterne er retligt forpligtede til [...] at sikre, at arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter råder over passende midler til at håndhæve de forpligtelser, der er fastsat i direktivet, [...].

[...]

[...] Denne meddelelse har derfor til formål at beskrive over for medlemsstaterne, hvorledes de skal forholde sig for at overholde den gældende fællesskabsret, således som den fortolkes af De Europæiske Fællesskabers Domstol under henvisning til EF-traktatens artikel 49, og for således bedre at nå de resultater, som direktivet foreskriver."

I meddelelsen er der endvidere anført en række retningslinjer vedrørende de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne kan indføre for at sikre overholdelse af direktivets regler. Om kontrolforanstaltningerne generelt er det anført, at "Domstolens praksis tillader, at

medlemsstaterne kontrollerer, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser ikke misbruges, [...]", idet Domstolen dog "gentagne gange [har] understreget, at denne kontrol skal gøre det muligt i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet at nå de fastsatte målsætninger uden at begrænse [den frie udveksling af tjenesteydelser] mere end højst nødvendigt" (jf. punkt 2).

Om en specifik kontrolforanstaltning i form af et krav om at "indgive en forhåndserklæring" (jf. punkt 2.1, litra c) er det bl.a. anført, at næsten halvdelen af alle medlemsstaterne pålagde virksomheder, der udstationerer lønmodtagere på deres område, at indgive en sådan, og at Domstolen endnu ikke havde haft lejlighed til at udtale sig specifikt om et sådant krav. På baggrund af to domme vedrørende sager om beslægtede problemstillinger (sag C-445/03 (Kommissionen mod Luxembourg) og sag C-244/04 (Kommissionen mod Tyskland)) er herefter anført følgende konklusion:

"Kommissionen konkluderer på grundlag af gældende retspraksis, at værtsmedlemsstaten med henblik på at kontrollere overholdelsen af direktivets bestemmelser om arbejdsvilkår under hensyntagen til proportionalitetsprincippet bør kunne kræve, at tjenesteyderen senest ved påbegyndelsen af de pågældende aktiviteter indgiver en erklæring med oplysninger om de udstationerede arbejdstagere samt tjenesteydelsernes varighed, sted og art. [...]"
(Understregning foretaget her.)

Ved lov nr. 263 af 23. april 2008 blev der i udstationeringslovens §§ 5 a - 5 c indført regler om udenlandske virksomheders anmeldelsespligt i forbindelse med udstationering og om offentlig adgang til nogle af de anmeldte oplysninger.

Virksomhederne blev således i medfør af lovens § 5 a, stk. 1, pålagt at anmelde oplysninger til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen om virksomhedens navn og adresse m.v. (nr. 1), dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen (nr. 2), stedet for levering af tjenesteydelsen (nr. 3), virksomhedens kontaktperson (nr. 4), virksomhedens branchekode (nr. 5) samt identiteten på udstationerede lønmodtagere og udstationeringsperiodens varighed (nr. 6). I medfør af lovens § 5 a, stk. 4, skulle oplysningerne anmeldes senest samtidig med at leveringen af tjenesteydelsen i Danmark påbegyndes, og eventuelle ændringer vedrørende oplysningerne skulle anmeldes senest 8 dage efter, at ændringen var sket.

Ifølge lovens § 5 a, stk. 3, "kan" oplysningerne alene anvendes til danske myndigheders kontrol og til statistik om udenlandske virksomheder og udstationerede lønmodtagere.

Endvidere blev der i lovens § 5 c, stk. 1, 1. pkt., givet offentlig adgang til de anmeldte oplysninger efter § 5 a, stk. 1, for så vidt angår oplysningerne om virksomhedens navn og adresse m.v. (nr. 1), virksomhedens kontaktperson (nr. 4) og virksomhedens branchekode (nr. 5). Der blev desuden givet offentlig adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomheden havde igangværende aktiviteter i Danmark, jf. § 5 c, stk. 1, 2. pkt.

Overtrædelse af anmeldelsespligten blev gjort strafbar, jf. lovens § 10.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 70 af 6. februar 2008) er om baggrunden for lovforslaget bl.a. anført, at der siden udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004 var sket en stigning i antallet af udenlandske virksomheder, der leverer tjenesteydelser, og som i den forbindelse udstationerer ansatte til Danmark. Endvidere er det anført, at muligheden for at kontrollere om f.eks. arbejdsmiljøloven og skattekontrolløven bliver overholdt, besværliggøres af manglende eller mangelfulde oplysninger om de udenlandske virksomheder og de udstationerede lønmodtagere (jf. punkt 1).

Om retstilstanden forud for loven er bl.a. anført (jf. punkt 2):

"I dag er der ikke en generel hjemmel i lovgivningen til at kræve mere præcise oplysninger om de udenlandske virksomheder, som leverer tjenesteydelser, herunder oplysninger om lønmodtagere, der udstationeres til Danmark. Udenlandske tjenesteydere, som udstationerer lønmodtagere, og som i kortere eller længere tid udfører arbejde i Danmark, skal overholde en række danske regler i forhold til fx arbejdsmiljø og arbejdstagerbeskyttelse, som er nævnt i § 5 i udstationeringsloven. [...] Medlemsstaterne har efter efter [direktiv 96/71/EF] art. 3 en pligt til at påse, at udstationerede lønmodtagere sikres de arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder i værtsmedlemsstaten. [...]"

Der henvises herefter til ovennævnte meddelse af 4. april 2006 fra Kommissionen og den heri angivne konklusion om, at medlemsstaten "bør kunne kræve, at tjenesteyderen senest ved

påbegyndelsen af de pågældende aktiviteter indgiver en erklæring med oplysninger om de udstationerede arbejdstagere samt tjenesteydelsernes varighed, sted og art", hvilket er baggrunden for den foreslåede ordning. Herefter anføres:

"Derudover er der regler i skatte- og afgiftslovgivningen samt regler om lovligt ophold, som gælder for udenlandske tjenesteydere og udstationerede lønmodtagere. Der er i dag ikke et fælles datagrundlag med de fornødne oplysninger om udenlandske tjenesteydere og udstationerede arbejdstagere, som fx Arbejdstilsynet og SKAT kan trække på for at gøre myndighederne bedre i stand til at kunne føre tilsyn med, om fx arbejdsmiljøloven og skatte- og afgiftslovgivningen overholdes."

Virksomheder, som er etableret eller har fast driftssted i Danmark, er underlagt en registreringspligt, og information om virksomhederne og deres ansatte er derfor tilgængelig via offentlige registre. I det centrale virksomhedsregister - CVR-registeret - er der blandt andet registreret oplysninger om virksomhedens navn, adresse, branche, starttidspunkt samt antal ansatte. Disse oplysninger er offentligt tilgængelige på www.cvr.dk. [...] Tilsvarende oplysninger er ikke tilgængelige i forhold til udenlandske virksomheder, som ikke har fast driftssted eller repræsentant i Danmark, og som udstationerer lønmodtagere til Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser. Derudover er der ikke nærmere oplysninger om de enkelte udstationerede og længden af udstationeringsperioderne i Danmark. Sådanne oplysninger er relevante for vurderingen af, om og i givet fald hvornår, der indtræder skattepligt i Danmark som udstationeret lønmodtager." (Understregninger foretaget her.)

Det følger således af lov om Det Centrale Virksomhedsregister, jf. lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006 med senere ændringer, at der om virksomheder, der er etableret eller har fast driftssted i Danmark, skal registreres en række oplysninger, bl.a. om virksomhedens navn og adresse, starttidspunkt, branche og antal ansatte, jf. nærmere lovens § 11. De registrerede oplysninger er som udgangspunkt offentligt tilgængelige, jf. nærmere lovens § 18. Nærmere regler om Det Centrale Virksomhedsregister er fastsat i en bekendtgørelse, jf. den dagældende bekendtgørelse nr. 1491 af 15. december 2009 med senere ændringer, nu bekendtgørelse nr. 932 af 21. august 2014 med senere ændringer.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er bl.a. anført følgende om indholdet af de foreslåede regler (jf. punkt 3):

"De anmeldte oplysninger skal danne et fælles datagrundlag og indgå i et register (RUT-registeret) i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som etableres over udenlandske virksomheder, som udstationerer lønmodtagere til Danmark. Oplysningerne skal sikre et forbedret datagrundlag for myndighederne med henblik på, at myndighederne kan føre et mere effektivt og målrettet tilsyn med, om også udenlandske virksomheder og deres ansatte overholder fx arbejdsmiljølovgivningen og skatte- og afgiftslovgivningen.

Arbejdstilsynet vil fx kunne trække på oplysningerne i det kommende register i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af tilsyn over for udenlandske virksomheder med udstationerede lønmodtagere. [...] Oplysningerne vil som udgangspunkt blive anvendt i forbindelse med tilsynet over for de udenlandske virksomheder og udstationerede lønmodtagere på samme måde, som oplysningerne i CVR-registeret i dag indgår i danske myndigheders lokalisering af virksomheder og planlægning med at gennemføre tilsyn i forhold til virksomheder, som er etableret i Danmark. Herudover vil oplysningerne kunne anvendes i forbindelse med tilsyn over for udenlandske virksomheder i forbindelse med klager, arbejdsulykker m.v.

På samme måde kan skattemyndighederne trække på oplysningerne i registeret med henblik på at kunne føre tilsyn med, om der indtræder skattepligt for én eller flere udstationerede lønmodtagere ved længerevarende udstationeringer.

[...]

Endelig foreslås det, at en række af de anmeldte oplysninger skal registreres med henblik på, at de kan offentliggøres eller gøres tilgængelige for andre end myndigheder eller dem, som oplysningerne omhandler. [...] Offentliggørelsen af disse oplysninger skal blandt andet tilgodese arbejdsmarkedets parter muligheder for at sikre de udstationerede løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark." (Understregninger foretaget her.)

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i § 5 a, stk. 1, nr. 5, om pligten til at oplyse virksomhedens branchekode, at denne branchekode "er den opdeling af brancher, som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen arbejder med og som fx anvendes i forbindelse med registrering efter CVR-loven."

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 5 a, stk. 3, er det bl.a. gentaget, at formålet med anmeldelsespligten er "at tilvejebringe det fornødne grundlag for, at danske myndigheder kan tilrettelægge et bedre tilsyn og føre mere effektiv og målrettet kontrol med" overholdelsen af de danske regler.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 5 c, stk. 1, om offentlig adgang til visse af de anmeldte oplysninger fremgår bl.a.:

"Der er [...] ikke tale om følsomme oplysninger." (Understregning foretaget her.)

Ved lov nr. 509 af 19. maj 2010 blev reglerne om anmeldelsespligten flyttet til et nyt kapitel 3 a (§§ 7 a - 7 e). Der blev foretaget visse ændringer af visse af reglerne, dog ikke i relation til omfanget af de oplysninger, der skulle anmeldes, jf. § 7 a, stk. 1 (tidligere § 5 a, stk. 1) på nær nogle præciseringer m.v. i bestemmelserne i § 7 a, stk. 1, nr. 1 og 4 (tidligere § 5 a, stk. 1, nr. 1 og 4). Bestemmelsen om offentlig adgang til visse af de anmeldte oplysninger blev imidlertid udvidet til også at omfatte stedet for leveringen af tjenesteydelsen, jf. § 7 c, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 3 (tidligere § 5 c, stk. 1, jf. § 5 a, stk. 1, nr. 3). Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) blev endvidere nu direkte lovfæstet.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (jf. lovforslag nr. L 157 af 17. marts 2010) er bl.a. anført (jf. punkt 1):

"Lovforslaget har til formål at skærpe anmeldelsespligten i forbindelse med levering af tjenesteydelser til Danmark for dermed at sikre en bedre efterlevelse og håndhævelse af de danske regler, [...] Det skal samtidig sikres, at myndigheder og arbejdsmarkedets parter får bedre mulighed for at kunne komme i kontakt med udenlandske tjenesteydere.

De hidtidige erfaringer med den lovpligtige anmeldelse til RUT tyder på, at de gældende regler ikke virker godt nok, idet en række udenlandske tjenesteydere ikke sender den lovpligtige anmeldelse til RUT. [...]

Forslaget er en udmøntning af aftalen af 3. december 2009 mellem regeringen, Venstre, Konservative, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om styrkelse af Register for Udenlandske Tjenesteydere (RUT).

[...]

Det er forudsat i aftalen, at der skal kunne gives offentlig adgang til oplysninger om sted for levering af tjenesteydelsen fx til arbejdsmarkedets parter, såfremt Kommissionen finder, at en sådan offentlig adgang ligger inden for rammerne af EU-retten. På baggrund af en forespørgsel fra Beskæftigelsesministeriet har Kommissionen tilkendegivet, at sådanne oplysninger kan videregives." (Understregning foretaget her.)

Den nævnte forespørgsel fra Beskæftigelsesministeriet til Kommissionen og Kommissionens svar herpå ses ikke at være offentligt tilgængelig, men er omtalt i ovennævnte notat af 9. september 2013 udarbejdet af professor, dr.jur. Jens Hartig Danielsen, der i følge notatet har søgt aktindsigt i materialet. I notatet er det anført, at aktindsigten viste, at:

"ministeriet har spurgt, om oplysninger om "The place of delivery of services" må videregives til "the trade unions". Aktindsigten viser endvidere, at Kommissionen ikke har afgivet et skriftligt svar til ministeriet, men at der alene har fundet en kort drøftelse sted omkring videregivelse af de nævnte oplysninger til "de danske fagforeninger". Ministeriet har i en intern mail noteret, at Kommissionen i den forbindelse tilkendegav, at man var af den opfattelse, at det i relation til udstationeringsdirektivet var uproblematisk at videregive oplysningerne til "parterne"."

I bemærkningerne til bestemmelsen i § 7 c, stk. 1, er i lovforslaget bl.a. anført:

"Bestemmelsen i den gældende lovs § 5 c om offentlig adgang til visse oplysninger i RUT foreslås udvidet til at omfatte oplysninger om sted for levering af tjenesteydelsen fx til

arbejdsmarkedets parter på samme måde, som der kan gives offentlig adgang til oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, kontaktperson samt virksomhedens branchekode. Forslaget vil bl.a. forbedre arbejdsmarkedets parters mulighed for at komme i kontakt med den udenlandske tjenesteyder med henblik på sikring af løn- og arbejdsvilkår." (Understregning foretaget her.)

I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget udtalte beskæftigelsesministeren bl.a. følgende i et svar af 20. april 2010 på et spørgsmål fra Arbejdsmarkedsudvalget vedrørende en henvendelse fra foreningen Rejsearbejdere.dk (spørgsmål nr. 1):

"Regeringen har siden østudvidelsen nøje overvåget det danske arbejdsmarked for at sikre, at arbejde i Danmark sker under ordnede former, og regeringen har løbende taget de nødvendige foranstaltninger for at imødegå social dumping.

[...]

Ad § 7 a

[...]

Hvis parterne også skulle have adgang til datoen for påbegyndelsen og afslutningen på en tjenesteydelse, som foreslået af Rejsearbejdere.dk ville parterne få adgang til flere oplysninger om udenlandske virksomheder end de har vedrørende danske virksomheder. Dette ville kunne være forskelsbehandling af udenlandske og danske tjenesteydere og dermed i strid med EU-retten."

I et brev af 5. marts 2012 fra Beskæftigelsesministeriet til tiltalte/adm. direktør V1 (forhold 1, bilag 17) er bl.a. anført følgende om lovændringen i 2010:

"Arbejdsmarkedets parter (særligt fagbevægelsen) havde i forbindelse med lovændringen efterspurgt, at der blev givet offentlig adgang til oplysninger om arbejdssted for levering af tjenesteydelser, da fagbevægelsen havde erfaret, at det var vanskeligt at komme i kontakt med den udenlandske tjenesteyder for at opnå overenskomst.

Baggrunden for ønsket var, at det ville skabe reel ligestilling mellem danske og udenlandske virksomheder på dette område, idet oplysninger i CVR [...], hvor alle danske virksomheder er registreret, bliver offentliggjort og stillet til rådighed for offentlige myndigheders og privates videreanvendelse.

CVR anvendes af arbejdsmarkedets parter i Danmark som redskab til at få kendskab til, hvor og hvornår der starter nye virksomheder indenfor forskellige brancher. I den forbindelse har særligt fagbevægelsen en interesse i at få kontakt med virksomhederne med henblik på at sikre løn- og arbejdsvilkår via kollektiv overenskomst. [...]"

Som nævnt indledningsvis blev der ved lov nr. 611 af 12. juni 2013, der trådte i kraft den 1. juli 2013, indsat den nugældende bestemmelse i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 7, og bestemmelsen i § 7 c, stk. 1, blev udvidet. Disse ændringer fandt således ikke anvendelse på de i sagen omhandlede forhold fra januar 2012 samt februar og marts 2013.

I forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget (lovforslag nr. L 195 af 20. marts 2013) udtalte beskæftigelsesministeren den 6. maj 2013 i et svar på et spørgsmål (spørgsmål nr. 7) fra Beskæftigelsesudvalget bl.a. følgende:

"Virksomheder i Danmark er underlagt en registreringspligt i CVR [...].

Virksomhedsoplysningerne i CVR bliver offentliggjort og stillet til rådighed for offentlige myndigheders og privates videreanvendelse. I CVR er der blandt andet registreret oplysninger om virksomhedens navn, adresse, branche, starttidspunkt, eventuelt ophørstidspunkt samt antal ansatte. Oplysninger i CVR er offentligt tilgængelige på www.cvr.dk. Offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter anvender oplysningerne i CVR til at få kendskab til hvor og hvornår, der starter nye danske virksomheder indenfor forskellige brancher med henblik på fx at kunne planlægge kontrolbesøg eller kontakte virksomheden om løn- og arbejdsvilkår.

Før etableringen af RUT-registeret i 2008 kunne danske myndigheder og arbejdsmarkedets parter ikke få tilsvarende oplysninger i forhold til udenlandske virksomheder, som leverer tjenesteydelser i Danmark.

[...] RUT-registeret indeholder ikke oplysninger om kundeforhold, fx i form af navnet på den person eller virksomhed, som får leveret tjenesteydelsen, eller oplysning om prisen for levering af tjenesteydelsen.

Arbejdsmarkedets parter har således adgang til og anvender oplysninger i CVR på samme måde som oplysningerne i RUT.

Baggrunden for de enkelte oplysningskrav i RUT er, at udenlandske tjenesteydere typisk kun er i Danmark i en begrænset periode. Derfor er oplysninger om start- og sluttidspunkt for levering af tjenesteydelser og sted for levering af tjenesteydelse nødvendige i forhold til Arbejdstilsynets kontrolopgaver, herunder hensynet til hurtigt at kunne gennemføre tilsynsbesøg, mens virksomheden stadig er i Danmark. Ligeledes er oplysningerne nødvendige i forhold til arbejdsmarkedets parters mulighed for at sikre løn- og arbejdsvilkår, mens virksomheden er i Danmark."

Beskæftigelsesministeren besvarede samtidig et spørgsmål fra udvalget om, hvorvidt det "kunne medføre problemer i forhold til virksomheders konkurrenceevne at give alle adgang til at se oplysninger om arbejdstid- og sted, og i bekræftende fald hvilke brancher vil det gå hårdest ud over?" (spørgsmål nr. 11). I svaret var bl.a. anført:

"Jeg mener ikke, at den offentlige adgang til oplysninger i RUT kan medføre problemer for virksomheders konkurrenceevne og deres mulighed for at levere tjenesteydelser i Danmark på lige vilkår med danske virksomheder. Der henvises i øvrigt til svaret på spørgsmål nr. 7."

I bekendtgørelse om Register over Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret), jf. den dagældende bekendtgørelse nr. 1619 af 15. december 2010, nu bekendtgørelse nr. 113 af 29. januar 2014, er der fastsat nærmere regler om den offentlige adgang til de i udstationeringslovens § 7 c, stk. 1, nævnte oplysninger.

I Beskæftigelsesministeriets ovennævnte brev fra november 2014 til Sydøstjyllands Politi, hvori ministeriet fremkom med bemærkninger til notatet af 9. september 2013 udarbejdet af professor, dr.jur. Jens Hartig Danielsen, er bl.a. anført:

"Det bemærkes, at den offentlige adgang til RUT er afgrænset tidsmæssigt. Der er således først offentlig adgang til oplysningerne i RUT fra det tidspunkt, hvor tjenesteydelsen er aktiv - dvs. fra det tidspunkt, hvor selve leveringen af tjenesteydelsen rent faktisk påbegyndes. Tilsvarende lukkes der ned for den offentlige adgang til RUT oplysningerne, når leveringen af tjenesteydelsen er afsluttet. Oplysninger om afsluttede tjenesteydelser er således ikke tilgængelige efterfølgende." (Understregning foretaget her.)

EU-Domstolens praksis

Domstolen har i en række sager taget stilling til medlemsstaters foranstaltninger i medfør af direktiv 96/71/EF samt til beslægtede problemstillinger. Domstolen ses ikke at have taget stilling til en situation svarende til den i nærværende sag foreliggende.

F.eks. fandt Domstolen i en dom af 21. oktober 2004 i en sag anlagt af Kommissionen mod Luxembourg (sag C-445/03), at man i stedet for et krav om bl.a. arbejdstilladelse kunne have stillet krav om afgivelse af en forhåndsmeddelelse om "tilstedeværelsen af en eller flere udstationerede arbejdstagere, den påtænkte periode for denne tilstedeværelse og den eller de tjenesteydelser, der begrunder udstationeringen", hvilket havde været lige så effektivt og mindre indgribende (jf. præmis 31).

Som et andet eksempel kan nævnes en dom af 7. oktober 2010 i sag C-515/08 ("dos Santos Palhota"), hvori Domstolen bl.a. udtalte, at et krav om en forudgående udstationeringsanmeldelse var i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt påbegyndelsen af udstationeringen skulle afvente myndighedernes meddelelse om anmeldelsens registrering inden for 5 arbejdsdage.

Ved dom af 19. december 2012 (sag C-577/10) traf Domstolen f.eks. afgørelse i en sag anlagt af Kommissionen mod Belgien ("Limosa-dommen"). Belgien havde indført en pligt for udenlandske selvstændige tjenesteydere, der ville udøve virksomhed i Belgien, til at afgive en forhåndserklæring med oplysning bl.a. om identifikationsdata for tjenesteyderen, startdato for udstationeringen, den forventede varighed af udstationeringen, stedet for udførelsen af arbejdsydelserne og typen af tjenesteydelser (jf. nærmere præmis 7, 12 og 13). Sagen vedrørte

således ikke direkte udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, smh. direktiv 96/71/EF.

Oplysningerne skulle så vidt muligt afgives elektronisk (jf. præmis 7). Den arbejdsindsats, der var forbundet med afgivelsen af erklæringen/erklæringerne, ville ifølge den belgiske regering højst udgøre 20-30 minutter årligt. Pligten til at afgive erklæringen påhvilede ikke tjenesteydere med hjemsted i Belgien. Den belgiske regering gjorde bl.a. gældende, at reglerne "delvis er begrundet i hensynet til at forebygge illoyal konkurrence, som omfatter en social dimension i forbindelse med beskyttelse af arbejdstagere og forbrugere samt i forbindelse med forebyggelse af social dumping" (jf. præmis 30).

Domstolen fandt, at erklæringspligten udgjorde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. præmis 40 og 41). Domstolen udtalte i overensstemmelse med fast praksis, at en national lovgivning, der udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser dog kan "begrundes i et tvingende alment hensyn, der ikke allerede tilgodeses i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han er etableret, forudsat at lovgivningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet" (jf. præmis 44 og 49).

Domstolen vurderede imidlertid, at Belgien i den konkrete sag "ikke [har] angivet en tilstrækkeligt overbevisende begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt at meddele disse meget detaljerede oplysninger for at nå de mål begrundet i almene hensyn, som det har påberåbt sig, og hvorfor forpligtelsen til forudgående at meddele sådanne oplysninger ikke overskrider grænserne for, hvad der er nødvendigt med henblik på at nå disse mål" (jf. præmis 55). Domstolene fandt herefter, at "[u]nder disse omstændigheder må de omhandlede bestemmelser anses for at være uforholdsmæssige, idet de går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de mål begrundet i almene hensyn, som Kongeriget Belgien har påberåbt sig", hvorfor de belgiske regler ikke fandtes forenelige med TEUF art. 56 om den frie udveksling af tjenesteydelser.

Beskæftigelsesministeriet er i et notat af 9. januar 2013 til Folketingets Europaudvalg (EUU Alm. del Bilag 159) fremkommet med bemærkninger til dommen. I notatet vurderes det, at

der "ikke [kan] drages konkrete konklusioner af dommen i forhold til de danske regler om anmeldelsespligt for selvstændige til RUT."

Ved dom af 3. december 2014 i sag C-315/13 ("De Clerq") udtalte Domstolen f.eks. i endnu en sag om de belgiske regler (smh. "Limosa-dommen" ovenfor) bl.a., at den frie bevægelighed for tjenesteydelser ikke var til hinder for et krav om, at modtagere af tjenesteydelser udført af udstationerede arbejdstagere var forpligtede til forudgående at fremsende oplysninger til myndighederne til identifikation af arbejdstagerne, når disse ikke var i stand til at fremlægge bevis for den forudgående anmeldelse, som arbejdsgiveren i den anden medlemstat burde have foretaget.

Den retlige vurdering

Efter de på gerningstidspunkterne gældende regler i udstationeringsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 256 af 25. marts 2011, skulle udenlandske virksomheder, der udstationerede lønmodtagere til Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser, bl.a. anmelde oplysninger til Registret for Udenlandske Tjenesteydere om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger (jf. lovens § 7 a, stk. 1, nr. 1), virksomhedens kontaktperson blandt de udstationerede i Danmark (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 4) samt virksomhedens branchekode (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 5). Oplysninger var offentligt tilgængelige (jf. § 7 c, stk. 1, 1. pkt.).

Pligten til at anmelde disse oplysninger og offentlighedens adgang hertil ses i al væsentlighed at svare til pligten i medfør af lov om Det Centrale Virksomhedsregister, jf.

lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2008 med senere ændringer, for virksomheder (juridiske enheder), der er etableret eller har fast driftssted i Danmark, til at få registreret oplysninger om virksomhedens navn og adresse (jf. lovens § 11, stk. 1, nr. 5 og 6), de fuldt ansvarlige selskabsdeltageres identitet (jf. § 11, stk. 1, nr. 7) samt branche og eventuelle bibrancher (jf. § 11, stk. 1, nr. 8). De pågældende oplysninger er ligeledes - som udgangspunkt - offentligt tilgængelige (jf. nærmere § 18).

Registrering af oplysningerne i såvel Registret for Udenlandske Tjenesteydere som i Det Centrale Virksomhedsregister skal som udgangspunkt ske elektronisk, og der er ikke fremlagt

oplysninger for retten om, at anmeldelsespligten vedrørende de pågældende oplysninger i øvrigt skulle være mere byrdefuld for udenlandske virksomheder.

På denne baggrund finder retten ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse anmeldelsespligten efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 1, 4 og 5, jf. (dagældende) § 7 c, stk. 1, 1. pkt., som en restriktion i medfør af TEUF art. 56, stk. 1.

Efter de dagældende regler i udstationeringsloven skulle udenlandske virksomheder, der udstationerede lønmodtagere til Danmark, endvidere anmelde oplysninger om dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen (jf. lovens § 7 a, stk. 1, nr. 2), sted for levering af tjenesteydelsen (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 3) samt identiteten af lønmodtagere, som virksomheden udstationerer (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 6). Af disse oplysninger var det alene oplysningerne om stedet for leveringen af tjenesteydelsen, der var offentligt tilgængelige (jf. § 7 c, stk. 1, 1. pkt.); derudover var der dog også adgang til oplysninger om, hvorvidt virksomhederne havde igangværende aktiviteter i Danmark (jf. § 7 c, stk. 1, 2. pkt.).

Anmeldelsespligten vedrørende disse oplysninger og den offentlige adgang til visse af oplysningerne ses ikke at være modsvaret af lignende regler for virksomheder, der er etableret eller har fast driftssted i Danmark (smh. bl.a. CVR-lovens § 11, stk. 1 og 2), og henset til karakteren og omfanget af anmeldelsespligten og den offentlige adgang til oplysningerne må disse bestemmelser efter Domstolens praksis siges at medføre ulemper for de udenlandske virksomheder, smh. bl.a. præmis 38 i "Limosa-dommen".

Retten finder retten således, at anmeldelsespligten efter udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 2, 3 og 6, og den offentlige adgang til oplysninger efter § 7 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 c, stk. 1, 1. pkt., og § 7 c, stk. 1, 2. pkt., må anses som restriktioner i medfør af TEUF art. 56, stk. 1.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt der foreligger sådanne tvingende almene hensyn i medfør af den af Domstolen udviklede praksis herom - jf. senest bl.a. "Limosa-dommen" og "De Clercq-dommen" - der kan begrunde de nævnte restriktioner, og om restriktionerne tillige er forholdsmæssige (proportionale), dvs. at de er egnede til at sikre opfyldelsen af de formål, som de forfølger, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene.

På baggrund af de ovennævnte uddrag fra forarbejderne til udstationeringsloven m.v. og i øvrigt det ovenfor anførte uddrag fra Kommissionens "Retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser" (KOM(2006)159), punkt 2.1, litra c, finder retten det tilstrækkeligt godtgjort, at de omhandlede regler er begrundet i den nødvendige og effektive kontrol med overholdelsen af fundamentale regelsæt til sikring af arbejdstageres sikkerhed og rettigheder - herunder modvirkning af såkaldt "social dumping" og det hermed forbundne hensyn til fair konkurrence mellem danske og udenlandske virksomheder bl.a. i forhold til lønniveauet for arbejdstagerne - samt overholdelsen af skatte- og afgiftslovgivningen. Retten finder endvidere, at disse forhold må betragtes som tvingende almene hensyn i overensstemmelse med Domstolens praksis.

På samme baggrund finder retten desuden, at de omhandlede regler må anses for egnede til at opfylde de anførte formål.

Herefter skal det endelig vurderes, hvorvidt de omhandlede regler går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene.

Retten lægger ved vurderingen heraf for det første vægt på, at oplysningerne om dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen (jf. udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, nr. 2), sted for levering af tjenesteydelsen (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 3) samt identiteten af lønmodtagere, som virksomheden udstationerer (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 6) må anses for nødvendige for at opnå de pågældende formål, og at pligten til at anmelde sådanne oplysninger ikke meningsfuldt kan erstattes af andre, mindre indgribende foranstaltninger.

Retten lægger for det andet vægt på, at den offentlige adgang til oplysningerne om sted for levering af tjenesteydelsen (jf. § 7 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 c, stk. 1, 1. pkt.) og om, hvorvidt virksomheden har igangværende aktiviteter i Danmark (jf. § 7 c, stk. 1, 2. pkt.), også må anses for nødvendige for at opnå de pågældende formål, idet særligt arbejdsmarkedets parter har behov for disse oplysninger for at kunne sikre de udstationerede løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark. Spørgsmålet er dog, hvorvidt den offentlige adgang til de pågældende oplysninger for andre end arbejdsmarkedets parter medfører, at disse regler går ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene. Det må ved bedømmelsen heraf for det første tillægges betydning, at oplysningerne - i følge Beskæftigelsesministeriets

ovennævnte brev fra november 2014 til Sydøstjyllands Politi - kun er offentligt tilgængelige fra det tidspunkt, hvor leveringen af den pågældende tjenesteydelse påbegyndes, og indtil det tidspunkt, hvor leveringen af tjenesteydelsen afsluttes. Det må for det andet tillægges betydning, at en sådan snævert tidsbegrænset adgang for bl.a. konkurrerende danske virksomheder til sådanne meget begrænsede oplysninger ikke med rimelighed kan antages at udgøre nogen konkurrencefordel for danske virksomheder. For det tredje må det tillægges en vis, om end mindre, betydning, at det vel ikke ganske kan udelukkes, at en almindelig offentlig adgang til oplysningerne kan have betydning for, at myndighederne eller arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler.

På denne baggrund finder retten ikke, at den offentlige adgang for andre end arbejdsmarkedets parter medfører, at reglerne kan siges at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene med dem. Det forhold, at man muligvis kunne have lavet en lovmæssig afgrænsning af den offentlige adgang til kun at gælde for arbejdsmarkedets parter, kan ikke føre til en ændret vurdering.

Det er således rettens sammenfattende vurdering, at de dagældende regler i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, ikke var i strid med reglerne i TEUF art. 56, stk. 1, om tjenesteydelsesternes frie bevægelighed.

Tiltalte har påberåbt sig, at såfremt reglerne i udstationeringslovens § 7 a, stk. 1, og § 7 c, stk. 1, ikke var i strid med reglerne i TEUF art. 56, stk. 1, fandt undtagelsesbestemmelsen i udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, i givet fald anvendelse. Hertil bemærkes følgende:

For så vidt angår forhold 1 finder retten det på baggrund af oplysningerne om arbejdets start- og slutdato i kontrakten (bilag E) og datoen for Arbejdstilsynets besøg (bilag 3) ubetænkeligt at lægge til grund, at leveringen af tjenesteydelsen varede over 8 dage, jf. udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, nr. 1, hvorfor tiltalte allerede af denne årsag ikke var undtaget fra anmeldelsespligten.

For så vidt angår forhold 2 finder retten det på baggrund af oplysningerne om arbejdets start- og slutdato i kontrakten (bilag D) og datoen for Arbejdstilsynets besøg (bilag 3) ubetænkeligt at lægge til grund, at leveringen af tjenesteydelsen varede over 8 dage, jf.

udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, nr. 1, hvorfor tiltalte allerede af denne årsag ikke var undtaget fra anmeldelsespligten.

For så vidt angår forhold 3 finder retten det på baggrund af oplysningerne om arbejdets start- og slutdato i Arbejdstilsynets rapport (bilag 3) samt tiltaltes anmeldelser (bilag 9 og 10) ubetænkeligt at lægge til grund, at leveringen af tjenesteydelsen varede over 8 dage, jf.

udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, nr. 1, hvorfor tiltalte allerede af denne årsag ikke var undtaget fra anmeldelsespligten.

For så vidt angår forhold 4 finder retten det på baggrund af oplysningerne om arbejdets start- og slutdato i tiltaltes anmeldelse (bilag 3E) ubetænkeligt at lægge til grund, at leveringen af tjenesteydelsen varede over 8 dage, jf. udstationeringslovens § 7 b, stk. 1, nr. 1, hvorfor tiltalte allerede af denne årsag ikke var undtaget fra anmeldelsespligten.

Tiltalte findes herefter skyldig i overensstemmelse med tiltalen i samtlige 4 forhold.

Strafudmålingen

Af forarbejderne til den dagældende bestemmelse i udstationeringslovens § 10 a, stk. 3, (jf. lovforslag nr. L 157 af 17. marts 2010) fremgår bl.a.:

"I forslaget til § 10 a, stk. 3, præciseres det, hvilke forhold domstolene bør lægge vægt på ved udmåling af straf for manglende overholdelse af lovens bestemmelser. Præciseringen har til formål at skærpe straffen for manglende overholdelse af anmeldelsespligten for den udenlandske virksomhed [...], således at bødeniveauet generelt hæves. Det forudsættes, at der med den foreslåede strafbestemmelse skal ske en skærpelse af strafudmålingen, således at bødeniveauet i normaltilfælde er 10.000 kr.

Det tilkommer domstolene ud fra en samlet vurdering at fastsætte bøden i den enkelte sag, og bøden kan fastsættes til et større eller mindre beløb end bødeniveauet i normaltillælde afhængigt af sagens konkrete omstændigheder. Således bør bøden gradueres afhængigt af overtrædelsens grovhed, undskyldelige omstændigheder, fx antal af ansatte eller kort udstationeringsperiode mv.

I den ene ende af spektret finder man f.eks. en lille håndværksmester med en enkelt eller få udstationerede, som ved en fejl har givet mangelfulde oplysninger. I den anden ende af spektret har man en stor virksomhed med mange udstationerede, som med forsæt har undladt at indsende oplysninger, eller som bevidst har givet forkerte oplysninger om f.eks. kontaktperson. I vurderingen indgår både virksomhedens størrelse og den planlagte udstationeringsperiode. Den omstændighed, at overtrædelsen opdages på et tidligt tidspunkt, bør ikke føre til en lempelse."

Udstationeringslovens § 10 a, stk. 3, er efterfølgende blevet ændret ved lov nr. 175 af 24. februar 2015. Ændringerne, der trådte i kraft den 1. marts 2015, medførte en skærpelse af bødestraffen, og finder således ikke anvendelse på de i sagen omhandlede forhold.

Retten finder herefter, at der - under hensyn til det almindelige princip om modereret kumulation - bør udmåles en samlet bødestraf med udgangspunkt i en bøde på 10.000 kr. for hver af de 4 overtrædelser, idet det i øvrigt bemærkes, at det efter bevisførelsen ikke med fuldt tilstrækkelig sikkerhed kan anses for bevist, at overtrædelserne er begået forsætligt.

Når der endvidere henses til den meget lange tid, der er forløbet, siden forholdene blev begået, og til, at dette i al væsentlighed ikke kan tilskrives tiltaltes forhold, findes straffen passende at kunne fastsættes til en bøde på 20.000 kr., jf. udstationeringslovens § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 10 c, jf. § 7 a, stk. 1 og 5, jf. straffelovens § 25, § 26, stk. 1, og § 27, stk. 1.

Thi kendes for ret:

Tiltalte T skal betale en bøde på 20.000 kr.

Tiltalte skal betale sagens omkostninger.